

Dictamen nº: **456/18**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **18.10.18**

DICTAMEN de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de octubre de 2018, emitido ante 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, en el asunto promovido por D. (en adelante “el recurrente” o “el interesado”), sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la resolución del director general de Transportes de 5 de julio de 2016, recaída en el procedimiento sancionador BD-0762.3/2016.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo, por trámite ordinario, de conformidad con el artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015, en relación con el recurso extraordinario de revisión referido.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 415/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 23 de Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (en

adelante, ROFCJA), correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se considera suficiente.

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

1.- El día 13 de enero de 2016 a las 10:03 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. Transportando PAQ.”.

Constan como datos del titular/arrendatario los del interesado, así como los datos del conductor, que es otra persona.

Se entrega copia de la denuncia al conductor.

2.- Como consecuencia de esta denuncia, el 29 de marzo de 2016 se procedió a incoar el expediente sancionador indicado en el encabezamiento del dictamen, contra el hoy recurrente. Constan como hechos denunciados:

“Realizar un transporte público de mercancías (Paquetería) en un vehículo ligero careciendo de la autorización de transportes”.

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 801 € por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 42, 140.1 y 141.25, y graduada conforme a los artículos, 143.1 y 201.1, todos 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.762.3/16 de la C.A. de Madrid no se corresponde conmigo, puesto que la matrícula (...) nunca estuvo a mi nombre El titular era (...) Si 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-0762.3/16 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 31 de octubre de 2017, la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, solicita informe a la Dirección General de Transportes sobre el recurso de reposición interpuesto por el interesado contra la providencia de apremio notificada el 2 de septiembre de 2017, relativa a la deuda y recargo dimanante de la sanción.

7.- 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 7623/16 adjunto copia de la Jefatura Provincial del Tráfico y solicito paralicen la sanción de la Agencia Tributaria*”.

Al escrito anexó “*Ampliación de informe del vehículo (...)*” 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.

8.- El 30 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.- Obran en el expediente remitido diversos pantallazos e impresiones de “CONSULTA POR MATRÍCULA (DGT)”, constando, entre otros extremos, como fecha de transferencia del vehículo el 16 de noviembre de 2006 y como CIF del anterior propietario, el del interesado.

10.- Por escrito del jefe de Área de inspección del Transporte de fecha 18 de enero de 2018, se propone a la Dirección General de Tributos y

Ordenación y gestión del Juego la paralización de la providencia de apremio por existir duplicidad de expedientes sancionadores.

11.- 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 118.1.1^a 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 Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen a solicitud de la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, legitimada para recabar dictamen de este Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015 que dispone que la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre recursos extraordinarios de revisión.

Igualmente, la petición de dictamen al órgano consultivo autonómico viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión.

De conformidad con la disposición transitoria tercera c) de la Ley 39/2015, de 1, de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), al tener en cuenta la fecha de la resolución objeto de impugnación -5 de julio de 2016-, resulta aplicable lo dispuesto 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 4^a, que comprende los artículos 118 y 119. De este último artículo se infiere, *a sensu contrario*, 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 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 118.1.1^a 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 (...) en la fecha de la denuncia*”.

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 lo constituye la resolución de la Dirección General de Transportes por la que se sanciona al recurrente.

De conformidad con los artículos 108 y 118.1 de la LRJ-PAC son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente “*los actos firmes en vía administrativa*”.

El acto objeto de recurso es firme en vía administrativa en cuanto que la citada resolución de la Dirección General de Transportes no ponía fin a la vía administrativa y era susceptible de haber sido recurrida 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.

En cuanto a su plazo de interposición, el artículo 118.2 de la LRJ-PAC refiere que cuando se trate de la causa 1ª, que es el supuesto examinado, se interpondrá dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de notificación de las resoluciones impugnadas, por lo que el recurso extraordinario de revisión está, indudablemente, formulado en plazo.

En otro orden de cosas, en la tramitación del recurso se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, y si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, la incorporación de los registros de titularidades del vehículo a que el recurrente pretende anudar que no le correspondía ser sancionado, favorece su postura fáctica en el asunto y no supone la introducción de ningún hecho nuevo, por lo que no se le causa indefensión (*cfr.* artículo 112).

La competencia para resolverlo, viene atribuida a la Dirección General de Transportes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC, por ser el órgano administrativo que los dictó.

Se ha superado el plazo de tres meses establecido en el artículo 119.3 de la LRJ-PAC para resolver y notificar la resolución, por lo que, a su tenor, se entenderá desestimado. Sin embargo, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, el exceso en el plazo previsto no dispensa al órgano administrativo peticionario del dictamen de la obligación de resolver sin vinculación alguna al sentido del silencio (artículo 43, apartados 1. y 3.b) de la LRJ-PAC) ni, en consecuencia, a este órgano consultivo de informar la consulta.

Además debemos traer a colación que la 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 interpuso en un modelo de instancia general en el que, en relación con una sanción de transportes alegaba que no se correspondía con él porque la matrícula (...) nunca estuvo a su nombre; pero el recurrente no calificó su escrito como recurso, ni, por tanto, como recurso extraordinario de revisión, ni, en consecuencia, alegó 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 si se trataba

de un recurso extraordinario de revisión y la causa en la que lo fundaba, 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, si considerase constatada la existencia del error en la resolución sancionadora, podía haber procedido a su revocación en aplicación del artículo 105.1 LRJ-PAC, de cumplirse los condicionantes en él expresados.

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, como hemos señalado anteriormente, que se han cumplido suficientemente las exigencias formales de aplicación.

TERCERA.- En relación al fondo del asunto, se impone entrar a considerar si concurre o no, en los actos administrativos objeto de recurso, causa de revisión, cuya apreciación determinará la anulación del acto en cuestión.

El recurso de revisión regulado en los artículos 108, 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. Debe considerarse como 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 un uso y una interpretación restrictiva acerca de su procedencia. En este sentido, abundante jurisprudencia (valga por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006, dictada en el recurso de casación 3287/2003, que cita otras anteriores) sostiene que “*el recurso extraordinario de revisión previsto*

en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios”.

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. La Administración ha deducido la invocación de la causa 1^a del artículo 118.1, 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 del expediente*”.

Pues bien, 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 desacuerdo 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 (...) de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid de 20 de septiembre de 2017 en el que consta 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.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que la Guardia Civil de Tráfico denunció al hoy recurrente en fecha 13 de enero de 2016 por “*Transporte de mercancías desde Torrejón de Ardoz hasta Madrid de carácter público, careciendo de título habilitante. Transportando PAQ.*” e hizo constar como titular a éste, pues conducía el vehículo otra persona. Asimismo, en la providencia de incoación del expediente sancionador de 29 de marzo de 2016, notificada al interesado el 14 de abril de 2016, figuran los siguientes hechos imputados: “*Realizar un transporte público de mercancías (Paquetería) en un vehículo ligero careciendo de la autorización de transportes*”.

El interesado no formuló alegaciones ni recurrió la resolución que puso fin al procedimiento y que le sancionó por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 42, 140.1 y 141.25, y graduada conforme a los artículos, 143.1 y 201.1, todos de la LOTT. 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 fuera el 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 el transportista o que estuviera autorizado o 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.

En mérito a todo lo anterior, La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 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 456/18

Excmo. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid