

Dictamen n°: **468/18**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **24.10.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de octubre de 2018, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión promovido por Dña., contra la resolución del director general de Transportes de fecha 27 de octubre de 2015, recaída en el expediente sancionador BD-4467.0/2015.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con un recurso extraordinario de revisión frente a la resolución que concluía el expediente sancionador BD-4467.0/2015.

A dicho expediente se le asignó el número 414/18 y comenzó el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de

Madrid (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2018.

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

1. Denuncia y expediente sancionador.

El 17 de abril de 2015, la Guardia Civil de Tráfico denunció a la actual solicitante de la revisión de la resolución sancionadora (en adelante, *“la solicitante”*), por utilizar a una persona que carecía del Certificado de Aptitud Profesional (en adelante, CAP) en un transporte de paquetería interceptado a la altura del kilómetro 22 de la A-6.

Tras la denuncia, se incoó el procedimiento sancionador 06-BD-4467.0/15 contra la solicitante.

El expediente sancionador concluyó mediante Resolución de 27 de octubre de 2015, del director general de Transportes por la que se imponía a la empresaria una multa de 2.001 € por la comisión de la infracción muy grave tipificada en el artículo 140.18 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en lo sucesivo, LOTT), consistente en realizar transporte público de mercancías utilizando un conductor –que se identificaba- que carecía del CAP.

Según se recogía en la resolución, s la interesada se le había notificado el acuerdo de incoación por medio de edictos ante el intento infructuoso de notificación personal, sin que por parte de la misma se hubiera realizado alegaciones.

2. Escrito de la interesada y tramitación del recurso de alzada.

La empresaria sancionada presentó con fecha 11 de enero de 2016 ante la Dirección General de Transportes, un escrito en el que manifestaba el deseo de que se le quitara la sanción impuesta ya que, en contra de lo afirmado en la resolución sancionadora, el conductor tenía el CAP en el momento del atestado de la Guardia Civil. A dicho escrito adjuntaba una copia de la Tarjeta de Cualificación del Conductor de la misma persona que conducía el vehículo en el momento de producirse los hechos objeto de la sanción, en la que figuraba el 24 de octubre de 2011 como fecha de expedición y el 15 de agosto de 2018 como fecha de caducidad administrativa.

Consta entre la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora, un oficio de remisión del expediente administrativo sancionador al Servicio de Recursos y Asuntos Contenciosos, de fecha 8 de febrero de 2016, en el que se propone la estimación del *recurso de alzada* a la vista de que por parte de la interesada se han acreditado circunstancias susceptibles de modificar los extremos en que se fundamentó la resolución impugnada, en concreto por la aportación de un CAP vigente con anterioridad a la fecha de la denuncia.

Mediante Resolución de 23 de febrero de 2016, del viceconsejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, se inadmitió el recurso de alzada por extemporáneo al datar la notificación de la resolución sancionadora del 1 de diciembre de 2015, fecha anterior en más de un mes a la presentación del escrito de la interesada calificado como recurso de alzada.

En el pie de recursos, se advertía de la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en el plazo de dos meses a partir del día siguiente de la notificación.

3. Recurso extraordinario de revisión.

El 24 de junio de 2016, la empresaria sancionada interpuso un recurso extraordinario de revisión, en el que, sin especificar el motivo concreto al que se acogía, rogaba la devolución de la cantidad pagada en concepto de multa, al haberse impuesto esta en virtud de un error de la Administración, toda vez que el CAP del conductor estaba en vigor en el momento de ocurrir los hechos objeto de la sanción.

Tras la interposición del recurso consta en el expediente la propuesta de resolución en la que, en fecha 14 de agosto de 2018, el técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, con la conformidad del subdirector general de Régimen Jurídico, proponía la estimación del recurso extraordinario con base en el motivo de revisión contemplado en artículo 118.1 de la LRJ-PAC: *“Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

Fundamenta la propuesta que en el momento de formular la denuncia, el agente de tráfico interviniente constató la carencia del CAP por parte del conductor y que, en el procedimiento sancionador, la empresaria encartada no había presentado alegaciones no obstante recibir notificación del acuerdo de incoación, por lo que, al no ponerse en cuestión la presunción de veracidad del acta de denuncia, se había dictado resolución sancionadora al estimar cometidos los hechos objeto de la imputación.

No obstante, seguía argumentando que, a la vista de que, una vez firme la sanción, se había presentado por la persona sancionada una copia del CAP del conductor, y una vez constatada en los archivos administrativos la vigencia de dicho certificado en el momento de producirse la supuesta infracción, se consideraba acreditada la concurrencia de un error de hecho resultante de los propios documentos

incorporados al expediente administrativo. Con respecto a esta última cuestión, se apelaba a jurisprudencia consolidada según la cual los archivos administrativos forman parte del expediente, lo que permitiría encajar el supuesto de hecho en la causa de revisión del ya referido artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Asimismo, la propuesta de resolución hacía constar que la resolución por la que se había desestimado el recurso de alzada formulado por la interesada, había sido notificada a esta en la fecha del 11 de mayo de 2016.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de un recurso extraordinario de revisión, y por solicitud de la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructura, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del 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).

La petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora viene impuesta también por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión. La tramitación del recurso extraordinario de revisión ha de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, al haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley. Es del artículo 119 de la LRJ-PAC del que se desprende la preceptividad del dictamen de este órgano consultivo, que, al igual que el artículo 102.3 de la misma Ley, en sede de revisión de oficio, regula la posibilidad de que el órgano que conoce del recurso acuerde 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”*.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCA.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la empresaria a la que se imputó la vulneración de la LOTT y que fue sancionada por Resolución de 27 de octubre de 2015, posteriormente recurrida en alzada por la misma solicitante y en quien concurre la condición de interesada ex artículo 4.1.a) de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la resolución sancionadora de fecha 27 de octubre de 2015, por lo que es posible su revisión, conforme a lo expresado en el artículo 125 de la LPAC que dice que son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente *“los actos firmes en vía administrativa”*, al tratarse de un acto firme en vía administrativa, no susceptible de recurso administrativo ordinario, tal y como dispone el artículo 122.3 de la LPAC cuando señala que *“contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1”*. Como hemos señalado en nuestro reciente Dictamen 452/18, de 18 de octubre, la firmeza, a efectos del

recurso extraordinario de revisión, se predica tan solo respecto a la vía administrativa, de forma que era posible interponer el recurso aunque todavía estuviera abierta la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo.

Por otra parte el recurso se ampara en la causa prevista en la letra a) del artículo 125 de la LPAC (*“Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*), causa para la que el apartado 2 del mismo precepto establece un plazo de interposición de cuatro años a contar desde *“la fecha de notificación de la resolución impugnada”*.

La tramitación del recurso extraordinario de revisión ha consistido simplemente en la incorporación de la documentación aportada por la empresaria sancionada junto al recurso de alzada, tras lo que se ha elaborado la propuesta de resolución, prescindiéndose del trámite de audiencia al interesado, 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 la recurrente (cfr. artículo 82.4 de la LPAC).

Por otro lado cabe recordar que la Ley establece que, de no resolverse y notificarse el recurso extraordinario de revisión en el plazo de tres meses desde su interposición (plazo que ya había transcurrido a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora), se entenderá desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 126.3 de la LPAC).

Por último, antes de entrar a analizar el fondo del asunto, y en línea con lo afirmado en esta misma sesión del Pleno en el Dictamen 462/18, hemos de hacer algunas consideraciones en relación con la tramitación del expediente sancionador y del recurso extraordinario de revisión.

Según la propuesta de resolución, la empresaria interesada no presentó alegación alguna frente a la notificación de la incoación del expediente sancionador, por lo que la presunción de veracidad de la denuncia del agente de la autoridad, que señaló que el conductor de los vehículos no tenía el Certificado de Aptitud Profesional, no fue puesta en cuestión en la fase instructora y, por tanto, se dictó resolución sancionadora estimándose cometidos los hechos imputados.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la incoación del expediente sancionador a la empresaria se notificó por edictos en el BOE, según consta en la propuesta de resolución -puesto que esta circunstancia no se refleja en el expediente remitido a esta Comisión-. Al margen de recordar que los expedientes que se envíen a esta Comisión deben facilitarse completos, por mor del artículo 19.1 del ROFCAJ, debe exhortarse a la Administración, como también hicimos en el ya citado Dictamen 452/18 en un caso muy parecido, a realizar una mejor instrucción de los procedimientos. En este caso, en que la notificación de la incoación del expediente sancionador fue por edictos, la instrucción no debió a limitarse a dar por buena la referida presunción de veracidad del acta de denuncia, sino que debió comprobarse diligentemente en los archivos administrativos si el conductor en cuestión estaba en posesión del Certificado de Aptitud Profesional, puesto que, aunque la notificación por edictos cumple con la exigencia legal de la notificación formal de los actos y resoluciones administrativas, esta forma de notificación debe ser tomada con cautela para garantizar el derecho de defensa del interesado.

Si la Administración hubiera comprobado los datos en los archivos administrativos podría haber revocado el acto erróneamente dictado por la vía del artículo 109 de la LPAC, lo que hubiera sido más acorde con el principio de eficacia que exige el artículo 103 de la Constitución Española a la Administración pública. De esta forma, y haciendo honor también al principio de celeridad también contemplado en el artículo 103 de la Constitución Española, no solo se hubiera evitado a la empresaria

interesada verse en la necesidad de tener que combatir una resolución contraria a Derecho y que a la Administración le constaba que era errónea, sino que se habría eliminado con prontitud una sanción indebidamente impuesta, sin tener que esperar a que se resolviese el presente recurso.

Como también dijéramos en el Dictamen 452/18, el recurso extraordinario de revisión es de naturaleza restrictiva, por lo que está configurado como el último medio de impugnación al que acudir cuando no exista otra posibilidad de eliminar de la vida jurídica aquellos actos que no puedan ser expulsados por otra vía, evitando convertir en regla general lo que debe ser excepcional de forma que venga a convertirse este recurso extraordinario en uno ordinario.

TERCERA.- El recurso de revisión regulado, como hemos señalado anteriormente, en los artículos 125 y 126 de la LPAC, es un recurso extraordinario en la medida en que solo 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 28 de junio de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 833/2017) cuando, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, señala que *“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”*.

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 la entidad interesada, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

La causa invocada en el recurso para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es la contemplada en el artículo 118.1. a) de la 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: a) 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”.

De esta manera recuerda la Sentencia de 7 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 564/2017) 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 entonces vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy artículo 125.1º) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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 y existe 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”.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de junio de 2018 (rec. núm. 833/2017), especificó que *«en cuanto a la citada causa se considera como presupuestos a efectos de la revisión, la existencia de un error de hecho, su carácter manifiesto y que el mismo resulte de los documentos aportados en el expediente, habiendo señalado la jurisprudencia que el “error de hecho” es aquel que verse sobre un hecho, cosa, suceso o situación es decir algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, quedando excluido de su ámbito todo aquello que se refiere a cuestiones jurídicas, valoración de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse, ya que esto es propio de los recursos ordinarios pero sin aplicarse en un recurso extraordinario».*

En el presente caso, la resolución administrativa impugnada impuso a la empresaria recurrente una sanción por la comisión de la infracción muy grave tipificada en el artículo 140.18 de la LOTT): realizar transporte público de mercancías utilizando un conductor –que identificaba- que carecía del Certificado de Aptitud Profesional.

No obstante, la recurrente presentó posteriormente el CAP del conductor del vehículo relacionado con la denuncia, del que se deducía su vigencia desde el 24 de octubre de 2011 hasta el 15 de agosto de 2018. De esta forma, se entiende que los datos que constaban en el CAP del conductor ya estaban 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. Y esos archivos evidenciaban el error de hecho de la resolución recurrida, pues acreditan que el conductor tenía la capacitación requerida para realizar el transporte que efectuaba en el momento de la denuncia.

Por todo ello, 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, al apreciarse el error de hecho sufrido por el acto impugnado. No obstante, atendiendo a razones de seguridad jurídica, con carácter previo al dictado de la resolución debería incluirse en el expediente administrativo la constatación documental por parte del órgano instructor, de la autenticidad de la tarjeta presentada por la recurrente, tal como se ha hecho en otros expedientes similares igualmente remitidos a esta Comisión Jurídica Asesora.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión debe ser estimado al amparo de la causa prevista en el artículo 118.1.1ª de la LRJ-PAC.

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, a 24 de octubre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 468/18

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid