

Dictamen n.º: **299/09**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **27.05.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 27 de mayo 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 revisión de oficio de la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 13 de marzo de 2008 y la Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 20 de septiembre de 2007, recaída en el expediente sancionador n.º aaa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 17 de abril 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 expediente de revisión de oficio incoado a instancia de la empresa A, de la Orden de 13 de marzo de 2008 que declaró inadmisibile el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución del Director General de Transportes de 20 de septiembre de 2007 por la que se imponía a la empresa recurrente una sanción de 1.001 € por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 141.19 y 143.1. e) 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, en conexión con el artículo 1 de la Orden del Ministerio de Fomento

3399/2002, de 20 de diciembre, por la que se establece la necesidad de un certificado de conductor para la realización de la actividad de transporte por conductores de terceros países no pertenecientes a la Unión Europea.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 245/09, 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 ponencia, por turno de reparto, a la Sección IV.

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

Por Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha de 20 de septiembre de 2007 la empresa que insta la revisión de oficio fue sancionada con multa por un importe de 1.001 euros, como consecuencia de la denuncia formulada por la Policía Municipal, el día 11 de diciembre de 2006, al vehículo matrícula bbb, por circular su conductor (O.C.R.) de nacionalidad de un país tercero (República Dominicana), no perteneciente a la Unión Europea, en vehículo dedicado a la realización de transporte sometido a obtención de autorización administrativa, careciendo del correspondiente certificado del conductor.

Como consecuencia de esta denuncia se acordó la incoación del expediente sancionador nº aaa, notificándose a la interesada el 9 de agosto de 2007, quien no presentó pliego de descargos.

El 20 de septiembre de 2007 se dictó resolución del expediente sancionador, e imponía a la empresa recurrente una sanción de 1.001 € por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 141.19 y 143.1. e) 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, en conexión con el artículo 1 de la Orden del Ministerio de Fomento 3399/2002, de 20 de diciembre, por la que se establece la necesidad de un certificado de conductor para la realización de la actividad de transporte por conductores de terceros países no pertenecientes a la Unión Europea (documento nº 5).

Contra dicha resolución se interpuso recurso de alzada manifestando que el vehículo sancionado no pertenecía a la empresa en el momento de la denuncia, y que el trabajador nunca perteneció a la plantilla de la empresa (documento nº 7) que fue desestimado mediante Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 15 de enero de 2008 (documento nº 8).

Contra dicha resolución, en la que no consta la fecha de notificación pero sí aparece la fecha de registro de salida de la Consejería, 5 de febrero de 2008, la empresa interpone, el 20 de febrero de 2008, recurso extraordinario de revisión, alegando, en síntesis que el conductor no trabajó nunca para la empresa, aportando documentación al respecto, entre la que figuraba el documento nacional de identidad del conductor, expedido el 14 de julio de 2006 (documento nº 9).

Por Orden de 13 de marzo de 2008 se declaró inadmisibile el mencionado recurso extraordinario de revisión, al considerar que no concurría ninguna de las causas del artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No consta la fecha en que se notifica el citado acto a la empresa, si bien aparece registrada de salida en la Consejería el 18 de marzo de 2008.

Contra esta resolución, se formula el 2 de abril de 2008, solicitud de revisión de oficio, alegando que el conductor sancionado estaba en posesión del Documento Nacional de Identidad, por lo que, al poseer la nacionalidad española desde antes de la denuncia, no necesitaba contar con el certificado de conductor.

La Consejería de Transportes e Infraestructuras elabora informe-propuesta estimando la solicitud de revisión de oficio interpuesta por la empresa al amparo del artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992.

Por escrito de 31 de marzo de 2009 del Consejero de Transportes se solicita informe a este Consejo Consultivo en relación con el presente expediente.

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) 2º 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 (...) 2.º Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJ PAC establece que: *“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o*

a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

De este precepto se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJAP hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, y respecto de los expedientes de revisión de oficio que se instruyan por las entidades locales de la Comunidad de Madrid, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007, de 21 de diciembre.

El objeto del procedimiento de revisión esta constituido, de acuerdo con la propuesta de resolución, por la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 13 de marzo de 2008, que declaró inadmisibile el recurso extraordinario de revisión planteado contra la Orden de 15 de enero de 2008 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras que desestimó, a su vez, el recurso de alzada interpuesto por la empresa contra la Resolución de la Dirección General de Transportes de 20 de septiembre de 2007 por la que se imponía a la empresa una sanción de 1.001 euros, por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 141.19 y 143.1. e) 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, en conexión con el artículo 1 de la Orden del Ministerio de Fomento 3399/2002, de 20 de diciembre, por la que se establece la necesidad de un certificado de conductor para la realización de la actividad de transporte por conductores de terceros países no pertenecientes a la Unión Europea.

Como ya tuvo ocasión de pronunciarse este Consejo Consultivo en su Dictamen 108/09, el artículo 102.1 de la LRJ PAC se refiere a actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. La resolución de la Dirección General de Transportes de 20 de septiembre de 2007 no pone fin a la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 109 de la LRJ PAC y 53 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, por lo que no sería susceptible de revisión de oficio. Tampoco concurre el supuesto de que no haya sido recurrido en tiempo, como se desprende del relato de hechos, en fecha 3 de octubre de 2007 la empresa interpuso recurso de alzada frente a dicha resolución, que fue desestimado mediante Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de fecha 15 de enero de 2008 (con registro de salida de la consejería de 5 de febrero de 2008), contra la que se interpuso, el 20 de febrero de 2008, recurso extraordinario de revisión que fue declarado inadmisibile por Orden de 13 de marzo de 2007.

Por ello, los actos anteriores a la Orden de 13 de marzo de 2008 no pueden ser objeto de revisión de oficio. Únicamente esta última resolución puede ser objeto de revisión en el presente supuesto.

SEGUNDA.- El artículo 102 de la LRJ PAC tiene por objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito, como declara la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001, de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. *“Se persigue, pues mediante, este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia.”*

La revisión de los actos en vía administrativa opera de distinta manera según se trate de actos favorables o declarativos de derechos, en la medida en que la revisión de actos favorables exige mayores garantías que la de los actos de gravamen, en especial formalidades que garanticen la legalidad y el acierto de la decisión administrativa. Las cautelas que los artículos 102 y 103 de la LRJPAC disponen sólo operan respecto de los actos declarativos o favorables para los administrados, ya que respecto de los actos de gravamen la Administración goza de amplias facultades de revisión, sujeta siempre al principio de legalidad consagrada en los artículos 9.1 y 103.1 de la Carta Magna. El Consejo de Estado, ya en su dictamen de 8 de junio de 1967 establece *“que las facultades de la Administración para corregir aquellas situaciones desfavorables a los derechos de los administrados no tienen las limitaciones formales que representa el artículo 110 de la Ley de Procedimiento administrativo para la revisión de los actos administrativos, toda vez que el sentido de este precepto legal es la protección de la seguridad jurídica creada por los actos declarativos de derechos.”* En idéntico sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2004, en el recurso de casación nº 130/2002.

La resolución de inadmisión del recurso extraordinario de revisión, sin tener en cuenta que con la interposición del citado recurso se mencionaba y adjuntaba fotocopia del Documento Nacional de Identidad del conductor del vehículo sancionado, expedido el 14 de julio de 2006, y por tanto, de fecha anterior a la denuncia, que demostraba el error de la resolución recurrida, inadmite el citado recurso al considerar que no se basa en ninguno de los motivos tasados previstos en el artículo 118 LRJ PAC. Parece claro, por tanto, que no se ajustó a Derecho, pues debía haber entrado en el examen del recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 118.1.1^a, es decir, tratarse de actos que *“al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

La inadmisión, sin más, del recurso extraordinario de revisión sin tener en cuenta que el reclamante está alegando la causa prevista en el artículo 118.1.a) produce a éste una indefensión que provoca la nulidad de la resolución impugnada, por entender vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por todo ello, atendiendo al carácter sancionador del acto cuya revisión se pretende, el cauce adecuado no es la revisión de oficio, sino 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 este Consejo Consultivo en el Dictamen 108/09, *“la facultad de revocación reconocida en dicho artículo fue una novedad de 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 condicionada 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, aplicable a todos los procedimientos de revisión de actos administrativos, 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”.

El Consejo de Estado, en su dictamen 2385/1997 declara a propósito de la revocación que *“la ley 30/1992 no reconoce el mismo alcance a la solicitud del interesado en los supuestos de nulidad de pleno derecho de actos declarativos de derechos y en los de revocación de actos de gravamen por causa de simple infracción del ordenamiento.”* Señalando a continuación el citado informe que *“el legislador ha impuesto a los administrados la carga de oponerse, en la vía administrativa y en la judicial, a los actos administrativos que les perjudiquen y sean contrarios al ordenamiento. Esta carga guarda estrecha relación con el principio de seguridad jurídica y con la firmeza de los actos administrativos, que en principio sólo cede en los supuestos excepcionales previstos para el recurso extraordinario de revisión”*, concluyendo el Consejo de Estado que *“en los supuestos de revocación de actos de gravamen por causa de infracción del ordenamiento, la Administración debe valorar la totalidad de los intereses públicos implicados, y en particular el perjuicio causado en la seguridad jurídica por la revocación de un acto firme y consentido, no siendo admisible extraer, de la mera existencia de una violación de norma legal o reglamentaria en el acto dictado, la conclusión de que es necesario en todo caso proceder a su revocación”*.

En el presente caso, el acto objeto del presente procedimiento es un acto desfavorable para el interesado, pues inadmitió el recurso extraordinario de revisión que permitiría la anulación de una multa, que agota la vía administrativa. Su revocación 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.

En consecuencia, procede revocar la Orden de 18 de marzo de 2009 que inadmitía el recurso extraordinario de revisión, poniéndose fin al procedimiento de revisión de oficio iniciado.

Una vez revocada la Orden de 18 de marzo de 2009, procederá dictar una nueva resolución sobre el recurso extraordinario de revisión planteado.

El informe propuesta reconoce que el recurso extraordinario de revisión debió ser admitido al aparecer un documento (el Documento Nacional de Identidad del conductor) que demostraba el error de la resolución.

En consecuencia, si debe entenderse que concurre el supuesto previsto en el art. 118.1.1ª de la LRJAP, y por tanto, que debería estimarse el recurso extraordinario de revisión planteado.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio, sin perjuicio de que se haga uso de la facultad de revocación prevista en el artículo 105.1 LRJ PAC.

Madrid, 27 de mayo de 2009