

Dictamen nº:

507/09

Consulta:

Consejero de Transportes e Infraestructuras

Asunto:

Recurso Extraordinario de Revisión

Aprobación:

18.11.09

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 18 de noviembre de 2009, sobre solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f) 3º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por M.E. contra la Resolución del Director General de Transportes de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, por la que se le imponía un sanción de 4.600 euros por la infracción muy grave prevista en el artículo 140.19 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de octubre de 2009, tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, en relación con el recurso extraordinario de revisión interpuesto por M.E. contra la Resolución referida en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a asignar el nº de registro de entrada 461/2009, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de conformidad con el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto

26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, venciendo dicho plazo el próximo 28 de noviembre.

Su ponencia ha correspondido a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, redactó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 18 de noviembre de 2009.

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

1.- En fecha 30 de marzo de 2006, se formuló por parte de un agente de la Guardia Civil, denuncia al titular del vehículo matrícula aaa, por el hecho siguiente: *“Realizar un transporte privado de frutas desde Mercamadrid hasta Fuenlabrada con un peso total en carga de 4.820 kgs. teniendo una MMA de 3.500 kgs. (37,7%). Pesaje comprobado en ticket báscula de Mercamadrid”*. En dicho boletín se hace constar que el conductor del vehículo es B.M. y, en el apartado referente a *“Datos del titular”* figura la anotación manuscrita M.E. con su dirección y número de tarjeta de residencia. El boletín de denuncia nº bbb figura incorporado como documento nº 1 del expediente.

2.- Como consecuencia de dicha denuncia se incoó expediente sancionador por comisión de infracción muy grave, tipificada en el artículo 140.19 de la LOTT. La providencia de incoación fue notificada al interesado el 20 de noviembre de 2006 (documento nº 2 del expediente).

3.- Recibido el escrito de incoación del expediente sancionador, con fecha 22 de noviembre de 2006, el denunciado formula alegaciones en las que manifiesta que el vehículo matrícula aaa dejó de ser de su propiedad el 23 de mayo de 2006 (sic), (quiso decir el 21 de marzo de 2006) y acompaña copia del contrato de compraventa de fecha 21 de marzo de

2006, presentado para liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en la Oficina Liquidadora Central de la Comunidad de Madrid el 23 de marzo de 2006 (documento número 3 del expediente).

4.- Con fecha 9 de enero de 2007, el Director General de Transportes dicta Resolución (documento nº 5) por la cual, considerándose que los hechos probados constituyen la infracción prevista en el artículo 140.19 de la LOTT, calificándose de muy grave, por lo que, de acuerdo con el artículo 143.1.h. de la LOTT se impone al denunciado una sanción de 4.600 euros. Dicha resolución es notificada al recurrente el 15 de febrero de 2007.

TERCERO.- Una vez firme la resolución administrativa, en fecha 10 de noviembre de 2008, el denunciado presenta un escrito (documento nº 6) que califica de recurso extraordinario de reposición en que solicita revisar el expediente de referencia a fin de anular la sanción ya que, reiterando lo manifestado en sus alegaciones presentadas en el 22 de noviembre de 2006, el vehículo fue transmitido con anterioridad a la fecha de la denuncia, por lo que, considera, debe de sancionarse a la sociedad compradora del vehículo.

Consta en el expediente la consulta por matrícula realizada por el órgano instructor a la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior (documento nº 9) por la cual el vehículo en el que se cometió la infracción fue transmitido a la mercantil que citaba el recurrente, el 12 de mayo de 2006, fecha posterior a la comisión de la infracción.

CUARTO.- Fechado el 24 de julio de 2009, por el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras se formula informe-propuesta de resolución (documento nº 10) en relación con el llamado por el denunciado recurso extraordinario de reposición, que al no venir expresamente contemplado en

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) debe de ser calificado como Recurso extraordinario de revisión, proponiendo su desestimación porque la Resolución del Director General de Transportes no incurrió en error de hecho, contemplado en la causa 1 del artículo 118.1 de la LRJAP-PAC, ni en el error evidenciado en la causa 2^a del citado artículo, toda vez que el contrato privado de compraventa fue aportado, valorado y rechazado por el instructor del procedimiento respecto a la responsabilidad derivada de la infracción administrativa cometida.

El expediente completo, junto con la mencionada propuesta, es remitido al Consejo Consultivo para dictamen, junto con informe suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería fechado el 8 de septiembre de 2009.

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 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual “*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*”.

La solicitud de dictamen se ha formulado por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, en virtud del artículo 14.1 de la citada

Ley (“*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros*”), en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, una vez recibido el dictamen del Consejo Consultivo, 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, poniendo el acto que se dicte fin a la vía administrativa *ex* artículo 55.1 c) de la misma Ley. Dicho acto puede ser impugnado, en su caso, en vía 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.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por M.E., al que se le impuso sanción pecuniaria, por la comisión de infracción consistente en realizar un transporte privado de frutas con un exceso de carga de 1320 kgs. (37,7% de exceso), por lo que concurre la condición de interesado, del artículo 31 de la LRJAP, estando legitimado, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El recurso de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de cuatro años que marca el artículo 118.2 de la LRJAP-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, si la Resolución recurrida es de fecha 9 de enero de 2007, notificada el 15 del mismo mes, y el recurso de revisión se formula el 10 de noviembre de 2008 siguiente, es evidente que, a la fecha de la interposición, no había transcurrido todavía

el plazo de cuatro años que establece la citada norma legal, dado que la causa invocada es la contemplada en el artículo 118.1.1^a de la misma Ley.

En la tramitación del recurso extraordinario de revisión, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP-PAC, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia a la empresa interesada, 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 aquélla (cfr. artículo 84.4 de la LRJAP).

La petición de dictamen al Consejo Consultivo 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 4^a, 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 4^a):

“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”.

TERCERA.- El recurso extraordinario de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la LRJAP-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo 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 recurrente no califica a su recurso como extraordinario de revisión, sino que lo denomina recurso extraordinario de reposición. Tampoco lo fundamenta en ninguna de las causas previstas en el artículo 118 de la LRJAP-PAC, aunque se colige que es en la primera. El carácter antiformalista que rige el procedimiento administrativo impide rechazar sin más un recurso por no citar expresamente la causa, máxime cuando de la pretensión se deduce la causa en la que pretende basarse. La Consejería, acertadamente, lo admite a trámite en base a una interpretación amplia del artículo 110.2 de la LRJAP-PAC.

Hecha esta precisión inicial, y 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 causa de revisión que se deduce y cuya apreciación determinará la expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por el recurrente.

En primer término, el artículo 118.1 de la LRJAP-PAC, exige que este recurso se utilice para combatir actos firmes en vía administrativa. Tal condición se da en la Resolución de la Dirección General de Transportes, al

no haber sido recurrida en plazo. El artículo 118.1 de la LRJAP-PAC en su redacción originaria, anterior a la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establecía que el recurso extraordinario de revisión podrá interponerse tanto contra los actos que agoten la vía administrativa como contra los actos en los que no se hubiera interpuesto en el plazo legal el recurso administrativo que correspondiera. La nueva redacción del artículo 118.1 se refiere a los actos firmes en vía administrativa, sin especificar, el motivo de la firmeza, por lo que la distinción de la anterior redacción se subsume en la vigente, más tradicional, por la que para que sea admisible el recurso extraordinario de revisión es necesario que el acto no pueda ser objeto de recurso administrativo. El recurrente podría haber recurrido en alzada, en el plazo de un mes, la Resolución ahora recurrida pero se aquietó, por lo que la Resolución devino en firme, pudiendo ser recurrida en revisión.

La causa que se deduce de la pretensión para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es la contemplada en el artículo 118.1.1^a de la LRJAP, conforme al 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 concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1^a Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”.

Al respecto de la mencionada circunstancia, tiene declarado el Tribunal Supremo (valga por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, 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". Por tanto se excluye del error de hecho cualquier calificación o interpretación jurídica o valoración de la prueba, así como la aplicación del derecho al caso concreto.

CUARTA.- El contrato privado aportado por el recurrente evidencia, en efecto, que el vehículo con el que se cometió la infracción objeto de sanción, fue transmitido por el recurrente mediante contrato privado de compraventa fechado el 21 de marzo de 2006 y presentado en la Oficina liquidadora central de la Comunidad de Madrid el 23 del mismo mes. Sin embargo conforme al artículo 72.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, modificado por la Ley 19/2001, de 19 de noviembre, “*El titular que figure en el Registro de Vehículos será en todo caso responsable por las infracciones relativas a la documentación del vehículo, las relativas al estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo y por las derivadas del incumplimiento de las normas relativas a reconocimientos periódicos*”.

Igualmente el Real Decreto 2822/1998 de, 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, en su artículo 32.1, párrafo tercero se afirma: “*Si el transmitente incumpliera la obligación de notificación señalada anteriormente, sin perjuicio de que se instruya el correspondiente procedimiento sancionador, seguirá siendo considerado titular del vehículo trasmitido a los efectos de la legislación sobre tráfico,*

circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en tanto no se inscriba el mismo a nombre de otra persona a solicitud de ésta, acompañando documento probatorio de la adquisición y demás documentación que se indica en el apartado 3”.

La LOTT, por su parte, regula, en el Capítulo I del Título V, el régimen sancionador en el ámbito del transporte por carretera, en cuyo artículo 138 se dispone que “*La responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de los transportes y actividades auxiliares del mismo, regulados en esta Ley, 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”.*

Añade el apartado 2 del mismo artículo: “*2. La responsabilidad administrativa se exigirá a las personas físicas o jurídicas a que se refiere el punto 1, sin perjuicio de que éstas puedan deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones”.*

Consta en el expediente que el vehículo, que fue vendido mediante contrato privado fechado el 21 de marzo de 2006, no fue transferido hasta el 12 de mayo del mismo año, sobrepasando el plazo para la tramitación de la transmisión ante la Jefatura de Tráfico que, según el citado artículo 32 del Reglamento General de Vehículos es de diez días. Por tanto la

responsabilidad de la infracción cometida el 30 de marzo de 2006 debe de ser imputada al recurrente.

En un caso absolutamente similar al ahora dictaminado se pronuncia la Sentencia de la Sección 8^a del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 29 de julio de 2004, sentencia nº 844/2004, recurso 172/2002, ponente C. R. R. que en su fundamento de derecho cuarto afirma:

“Sin embargo, consta en el expediente administrativo que según el informe emitido por la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid el 14·9·2000, L.M. era titular del vehículo hasta el 21 de marzo de 2000, fecha en que se transfirió a M.S.L. por lo que el recurrente era todavía propietario del vehículo en el momento de producirse los hechos por los que fue sancionado, según la denuncia efectuada el 5 de octubre de 1999.

Como acertadamente señala la resolución impugnada, recordando la doctrina al respecto, la transferencia de los vehículos a motor tiene un régimen singular de transmisión en el que el cambio de titularidad en el registro público de tráfico es un elemento formal esencial para la existencia del propio negocio jurídico de la transmisión.

Además, la transmisión de un vehículo en documento privado resulta ineficaz frente a tercero si no está inscrito en la Jefatura Provincial de Tráfico, y la Diligencia de manifestación extendida por la Guardia Civil del Puesto de las Rozas no puede surtir el efecto pretendido que se recoge en el artículo 1.227 del Código Civil respecto a su equiparación a un documento privado.

Establece el artículo 140,a) de la L. O. T. T. y correlativo 197,a) de su Reglamento que: "Se consideran infracciones muy graves: a) La realización de transportes o actividades auxiliares o complementarias de los mismos para los cuales la normativa reguladora de los transportes

terrestres exija título administrativo habilitante, careciendo de la preceptiva concesión o autorización del transporte de la actividad de que se trate".

Por su parte, el artículo 138.1,b) de la L. O. T. T. establece que la responsabilidad administrativa por las infracciones establecidas en esta Ley corresponderá, cuando se trate de actividades realizadas sin la cobertura del correspondiente título administrativo, a la persona física o jurídica titular de la actividad o al propietario del vehículo, sin perjuicio de que estas puedan deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones y repercutir en su caso sobre las mismas dicha responsabilidad, según concreta el artículo 194.1 del R. O. T. T., incluso utilizando la vía judicial. ". En los mismos términos se pronuncia la Sentencia de la Sección 3^a del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 7 de febrero de 2002, sentencia nº 199/2002.

Por todo ello, no concurre la causa de revisión contemplada en el apartado 1º del artículo 118 de la LRJAP-PAC, en cuanto que, de los documentos incorporados al expediente, se desprende que la Administración, al dictar la resolución recurrida, no ha incurrido en error de hecho.

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 por M.E. contra la Resolución de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 9 de enero de 2007, debe de ser

desestimado, al no incurrir en ningún error de hecho de los tasados en el artículo 118.1 de la LRJAP-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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 18 de noviembre de 2009