

**Expediente:** 24/2016

**Objeto:** Recurso extraordinario de revisión frente a resolución sancionadora en materia de carreteras.

**Dictamen:** 29/2016, de 30 de mayo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de mayo de 2016,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, don Alfredo Irujo Andueza, Consejero–Secretario, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga, doña Socorro Sotés Ruiz y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeras y Consejeros

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta**

El día 10 de mayo de 2016 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por..., contra la Orden Foral 32/2016, de 4 de marzo, del Consejero de Desarrollo Económico, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 952/2015, de 18 de diciembre, del Director General de Obras Públicas, por la que se resolvió el procedimiento sancionador incoado frente a dicha sociedad.

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas en los procedimientos sancionadores y el expediente administrativo instruido para resolver el recurso de revisión interpuesto, en el que constan la propuesta de

resolución y la Orden Foral 80/2016, de 4 de mayo, del Consejero de Desarrollo Económico, por la que solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

De la información resultante del expediente facilitado a este Consejo y de la documentación que lo integra pueden destacarse los siguientes hechos y actuaciones principales:

1. A partir del informe de la Policía Foral de Navarra de que el día 1 de diciembre de 2013 un vehículo había vertido gasoil en la carretera PA-30, Ronda de Pamplona, respecto del que se formuló denuncia, por Resolución 96/2014, de 7 de febrero, del Director General de Obras Públicas, se decidió incoar procedimiento sancionador a..., por la presunta comisión de infracción a la normativa reguladora de las carreteras de Navarra. En ella se otorga a la interesada un plazo de quince días hábiles para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes, y en su caso, proponer prueba concretando los medios de que pretenda valerse, advirtiéndole de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto, la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución.

2. Por Resolución 602/2014, de 3 de septiembre, del Director General de Obras Públicas, se resolvió el expediente sancionador incoado a..., por la comisión de una infracción grave a la normativa reguladora de las carreteras de Navarra, sancionando a dicha empresa por la comisión de una infracción grave tipificada en la letra b) del apartado 2 del artículo 73 de la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra, con una multa de 1.501,00 euros. En esta resolución sancionadora se indicaba que la interesada no había presentado alegaciones en el plazo al efecto conferido.

3. Contra la anterior resolución, la citada sociedad interpuso recurso de alzada alegando que, en contra de lo señalado en la resolución recurrida, se habían presentado alegaciones frente a la resolución de inicio del expediente sancionador, por lo que el expediente era nulo de pleno derecho por concurrir las causas de nulidad de pleno derecho de las letras a) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

4. Por Orden Foral 32/2015, de 1 de abril, del Consejero de Fomento, se estimó el anterior recurso de alzada interpuesto por..., contra la Resolución 602/2014, de 3 de septiembre, del Director General de Obras Públicas, por la que se resolvió el expediente sancionador que le fue incoado por la comisión de una infracción grave a la normativa reguladora de las carreteras de Navarra, dejando sin efecto la misma.

5. En relación con los mismos hechos y a partir del indicado informe de la Policía Foral de Navarra, por Resolución 530/2015, de 7 de agosto, del Director General de Obras Públicas, se decidió incoar procedimiento sancionador a..., por la presunta comisión de infracción de la normativa reguladora de las carreteras de Navarra, entendiendo que no había prescrito la infracción, ya que, por tratarse de una infracción grave, el plazo de prescripción es de cuatro años desde que se cometió la infracción, y que el desarrollo de un procedimiento sancionador anterior no es impedimento para incoar en este momento un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos contra la citada empresa, dado que la Resolución 602/2014 que puso fin a éste había sido dejada sin efecto por cuestiones procedimentales.

6. Tras las alegaciones de la interesada, en el plazo conferido al efecto, aduciendo la insuficiencia probatoria y la falta de responsabilidad, se dictó la Resolución 952/2015, de 18 de diciembre, del Director General de Obras Públicas, por la que se resuelve el procedimiento sancionador incoado frente a..., por la presunta comisión de una infracción de la normativa reguladora de las carreteras de Navarra (expediente SOP 2015/1), sancionando a dicha empresa por la comisión de una infracción grave tipificada en la letra b) del apartado 2 del artículo 73 de la Ley Foral 5/2007, de Carreteras de Navarra, con una multa de 1.501,00 euros, así como reclamándole el abono de 120,71 euros en concepto de daños y perjuicios causados por la actividad infractora.

7. Contra la anterior Resolución 952/2015, la interesada interpuso recurso de alzada alegando la caducidad del expediente, la insuficiencia probatoria, la no práctica de las pruebas solicitadas en sus alegaciones, la falta de

responsabilidad y la falta de motivación de la resolución sancionadora.

8. La Orden Foral 32/2016, de 4 de marzo, del Consejero de Desarrollo Económico, desestimó el anterior recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 952/2015, de 18 de diciembre, del Director General de Obras Públicas, por la que se sancionó a dicha empresa por la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 73.2.b) de la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra, con una multa de 1.501,00 euros (SOP 2015/1).

9. La sociedad recurrente, mediante escrito de 22 de marzo de 2016, ha interpuesto recurso extraordinario de revisión contra la resolución desestimatoria del recurso de alzada por ella presentado, con fundamento en el artículo 118.1.a) de la LRJ-PAC [“a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”], alegando dos motivos: en primer lugar, el error de hecho consistente en que el expediente había caducado al tiempo de notificarse la resolución sancionadora, por considerar, con base en el artículo 88 de la Ley Foral 5/2007 que dispone una duración máxima de un año del procedimiento sancionador, que “en este caso los hechos ocurrieron el día 01/12/2013, y se notificó el inicio del expediente a esta parte el 19/04/2014, posteriormente se le notificó la resolución sancionadora, se presentó recurso de alzada y se retrotrajo el expediente a fase de denuncia, pero la primera notificación de la denuncia tuvo lugar el 19/02/2014 con lo que a fecha de hoy el expediente ha caducado”. Y, en segundo lugar, “otro error se da al no apreciar la nulidad del expediente sancionador derivada de las incorrecciones procedimentales que se han dado en el mismo”, ya que “como se hizo constar en el recurso de alzada, en la tramitación del expediente sancionador se omitieron algunas formalidades, básicamente la debida motivación de la resolución sancionadora”, lo que supone un incumplimiento de las normas sobre procedimiento establecidas tanto en la Ley 30/1992 como en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. La infracción de estas normas sobre procedimiento –añade- implica incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho de artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992.

Por todo ello, solicita que se tenga por presentado en tiempo y forma recurso extraordinario de revisión contra la resolución del recurso de alzada presentado y se declare la nulidad de la resolución recurrida y de todo el procedimiento sancionador, ordenando el archivo de las actuaciones.

9. La propuesta de resolución, que viene precedida de un informe jurídico del que es fiel reflejo, entiende que debe desestimarse el recurso extraordinario de revisión. En ella se indica que, pese a que el recurrente no identifica el acto recurrido, el objeto de este recurso es la Orden Foral 32/2016, de 4 de marzo, del Consejero de Desarrollo Económico, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 952/2015, de 18 de diciembre, del Director General de Obras Públicas, por la que se sancionó a dicha empresa con una multa por la comisión de infracción de la normativa reguladora de las carreteras de Navarra. Y, tras referirse a la regulación y carácter del recurso extraordinario de revisión, se razona que el motivo alegado es la primera de las causas del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, que requiere que la Administración haya padecido un error de hecho que se derive de los propios documentos incorporados al expediente, por lo que, atendiendo al concepto de “error de hecho” delimitado por reiterada jurisprudencia, en el presente caso “las cuestiones alegadas, caducidad y motivación, son, obviamente, cuestiones de naturaleza jurídica, por lo que no se cumple el requisito exigido”, reseñando distintas sentencias sobre la exclusión del error de hecho de todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, como es el cómputo de los plazos de prescripción de la infracción.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El presente dictamen tiene por objeto el examen del recurso extraordinario de revisión interpuesto por..., contra la Orden Foral 32/2016, de 4 de marzo, del Consejero de Desarrollo Económico, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 952/2015, de 18 de diciembre, del Director General de Obras Públicas, por la que se resolvió el procedimiento sancionador incoado frente a dicha sociedad.

El recurso se fundamenta en la primera de las causas contempladas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC; esto es, la existencia de un error de hecho que resulte de los documentos existentes en el expediente.

La petición de dictamen se apoya en el artículo 16.1 de la LFCN, en el que se contempla la intervención preceptiva del Consejo de Navarra en los recursos extraordinarios de revisión. Por lo tanto, este Consejo de Navarra evacúa el dictamen con el carácter de preceptivo.

## **II.2ª. Características del recurso extraordinario de revisión**

La LRJ-PAC dispone, en su artículo 108, que “contra los actos firmes en vía administrativa sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1”.

Los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC regulan dicho recurso extraordinario que se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto firme en vía administrativa, por los tasados motivos establecidos en el artículo 118.1, en el plazo determinado en el artículo 118.2 y sin perjudicar el derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o la rectificación de errores (artículo 118.3), previéndose un trámite de inadmisión (artículo 119.1).

Como ya dijimos en nuestros dictámenes 4/2006, de 30 de enero y 17/2010, de 12 de abril, de esta regulación legal resulta que el recurso administrativo de revisión es extraordinario en un doble sentido, pues se interpone contra actos firmes en vía administrativa y sólo procede cuando concurren motivos tasados. De ahí que no pueda convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos, lo que desnaturalizaría su carácter extraordinario, de suerte que es una vía especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concorra alguna de las causas taxativamente fijadas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC. Por ello, su interpretación ha de ser estricta, para evitar que se convierta en vía ordinaria para impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efecto establecidos. Así lo ha entendido en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (entre otras en sus sentencias de 28 de julio de 1995 y 9 de junio de 1999) y lo ha subrayado repetidamente este Consejo (dictámenes 67/2003, 43/2004 y 1 y

27 de 2005, entre otros).

La competencia para resolver el recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido, debiendo éste pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido (artículo 119.2 LRJ-PAC), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (artículo 119.3 LRJ-PAC).

No se contempla expresamente en los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, a salvo concretos extremos a los que ya nos hemos referido, el procedimiento administrativo que deba seguirse en la instrucción y resolución del recurso extraordinario de revisión, por lo que resultan aplicables directamente los principios generales que, para los recursos administrativos, se contienen en los artículos 107 y siguientes de la LRJ-PAC. De ellos se desprende que debe otorgarse audiencia a los interesados, máxime cuando existan otros interesados distintos del recurrente, a los que “se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente”, según dispone el apartado 2 del artículo 112 de la LRJ-PAC. En el presente caso, la propuesta de resolución se basa en el escrito de interposición del recurso presentado por la sociedad interesada y en documentos del expediente administrativo de los que ésta ha tenido conocimiento. No es necesario, por tanto, el trámite de audiencia.

En consecuencia, puede afirmarse que la tramitación del recurso extraordinario de revisión ha sido correcta.

### **II.3ª. Improcedencia del recurso extraordinario de revisión**

En el presente asunto se impugna, mediante recurso extraordinario de revisión, la resolución por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por la recurrente contra la resolución sancionadora por la comisión de una infracción en materia de carreteras.

La empresa recurrente funda su impugnación en el primero de los motivos tasados previstos por el artículo 118.1 de la LRJ-PAC y se interpone contra un acto firme en vía administrativa y dentro del plazo de “cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada”. El recurso debe ser, por

tanto, admitido a trámite.

El error de hecho imputado por la recurrente a dicha resolución consiste en que el expediente había caducado al tiempo de notificarse la resolución sancionadora, al haber transcurrido el plazo máximo legal de duración del procedimiento sancionador, así como por considerar que en la tramitación del expediente sancionador se omitieron algunas formalidades, básicamente la debida motivación de la resolución sancionadora.

Como este Consejo ha dicho repetidamente en relación con el artículo 118 de la LRJ-PAC, nos encontramos ante un precepto excepcional de interpretación estricta, que no puede convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos. Y por lo que a la primera causa respecta, el recurso extraordinario de revisión sólo procede cuando al dictar los actos firmes en vía administrativa “se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente” (artículo 118.1.1ª LRJ-PAC).

En opinión de este Consejo de Navarra no se cumplen en el presente caso los requisitos legalmente exigidos para estimar el recurso deducido frente a tales resoluciones administrativas, pues no estamos ante un error de hecho.

El concepto de error de hecho ha sido adecuadamente tratado en la propuesta de resolución en sentido coincidente con la reiterada doctrina de este Consejo (entre otros, dictámenes 20/2000, de 18 de julio; 18/2015, de 15 de junio; y 10/2016, de 25 de enero), según la cual el error de hecho es el que versa sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debe poseer las notas de ser evidente, indiscutible y manifiesto y tiene que referirse a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa. Este criterio es, por otra parte, reflejo de reiterada doctrina del Tribunal Supremo que en muchas ocasiones ha caracterizado el error material o de hecho con una serie de notas que, entre otras, aparecen en la sentencia de 23 de mayo de 2012, recaída en recurso de casación número 2139/2011, que se pronuncia del siguiente modo en su fundamento séptimo:

“El error material se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por



exteriorizarse prima facie por su sola contemplación, por lo que su corrección por ese cauce requiere que concurren, en esencia, las siguientes circunstancias: (a) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos; (b) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte; (c) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de las normas jurídicas aplicables; (d) que mediante su corrección no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos; (e) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica); (f) que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o la revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y (g) que se aplique con un hondo criterio restrictivo (véanse las sentencias de 5 de febrero de 2009 (casación 3454/05, FJ 4º), 16 de febrero de 2009 (casación 6092/05, FJ 5º) y 18 de marzo de 2009 (casación 5666/06 , FJ 5º)).

De acuerdo con la consolidada jurisprudencia [SSTS de 29 de enero de 2008 (recurso de casación núm. 1582/2003) y de 22 de junio de 2009 (recurso de casación núm. 696/2006)], “la vía de la revisión del artículo 118.1.1ª de la Ley 30/92 no está para corregir equivocaciones jurídicas” y “el error ha de ser «de hecho», es decir que no ha de implicar una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate”; por lo que “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, en este caso de la dictada al resolver el recurso administrativo ordinario”.

Pues bien, en el presente caso los dos motivos alegados por la recurrente son la caducidad del expediente sancionador con base en la superación de la duración máxima del procedimiento sancionador fijada en el artículo 88 de la Ley Foral 5/2007 y la falta de motivación de la resolución sancionadora contraria a la Ley 30/1992; es decir, no se refieren a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa, sino a cuestiones jurídicas, por lo

que no se está ante un error de hecho de acuerdo con su concepto reseñado más atrás. No es posible utilizar la técnica del error de hecho para alegar algún posible error de derecho, incluso aunque se tratase de errores jurídicos manifiestos y patentes. Podrá discutirse cómo han de computarse los plazos para determinar la caducidad de un procedimiento sancionador, pero ello no puede entenderse, cualquiera que fuese la solución adoptada, como un error de hecho; y asimismo la alegada falta de motivación en la resolución sancionadora constituye también una cuestión de derecho, sin perjuicio de que, por otra parte, sea negada por la propuesta de resolución que entiende no concurre.

Así pues, la recurrente funda el error de hecho alegado en la infracción de distintas normas, y no por referencia a los documentos del expediente; por lo que, de haberse incurrido por la Administración actuante en el acto recurrido en un error, éste sería jurídico, nunca de hecho, lo que cabalmente no tiene cabida en el apartado 1.1ª del artículo 118 de la LRJ-PAC.

En efecto, siguiendo a la STS de 10 de noviembre de 2009 (recurso de casación núm. 4419/2005), en otro caso “se llegaría al resultado de que cualquier defecto formal o sustantivo no denunciado por la vía de los recursos ordinarios podría luego ser aducido como causa para el recurso extraordinario de revisión; bastaría para ello con afirmar que fue un error de hecho el que determinó que la Administración no advirtiese la deficiencia en el momento de dictar el acto cuya revisión se pretende. Por esa vía el recurso de revisión quedaría enteramente desnaturalizado, pues su admisión se generalizaría y perdería el carácter de recurso extraordinario que ha querido atribuirle el legislador y que aparece destacado en una reiteradísima jurisprudencia”.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la interesada debe desestimarse al no concurrir la causa alegada de error de hecho que se derive de los documentos incorporados al expediente.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el recurso extraordinario de revisión interpuesto por..., contra la Orden Foral 32/2016, de 4 de marzo, del Consejero

de Desarrollo Económico, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 952/2015, de 18 de diciembre, del Director General de Obras Públicas, por la que se resolvió el procedimiento sancionador incoado frente a dicha sociedad, debe ser desestimado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.