

<p>Expediente: 30/2000 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Recurso extraordinario de revisión, sobre sanción en materia de transportes. Dictamen: 20/2000, 18 de julio</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 18 de julio de 2000,

La Comisión Permanente del Consejo de Navarra, compuesta por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moreno, Consejeros,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. CONSULTA

El 3 de julio de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el art. 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), y en consonancia con lo dispuesto en el art. 17.1. c) de la LFCN, se recaba dictamen preceptivo sobre la propuesta de resolución del recurso de revisión interpuesto por la Sociedad ... que ha sido tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de junio de 2000.

A dicha solicitud de dictamen se acompaña la documentación siguiente:

1. Boletín de denuncia practicada por la Policía Foral el 21-01-1999.
2. Notificación de la denuncia a la empresa incoando el expediente sancionador (NA00692/99) por el Inspector de Transportes.
3. Alegaciones formuladas por la empresa mediante escrito de 15-03-1999.
4. Informe del Inspector de Transportes de 20-05-1999 elevando propuesta de resolución del expediente, proponiendo la sanción de 25.000 pesetas.
5. Orden Foral 2025, de 26 de mayo de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, imponiendo la sanción de 25.000 pesetas, notificada a la empresa sancionada el 3-06-1999.
6. Recurso ordinario (o de alzada) interpuesto por la empresa contra la anterior Orden Foral sancionadora, presentada ante el Departamento de Interior del Gobierno Vasco el 15-06-1999, y registrada en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el 15-07-1999.
7. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de agosto de 1999 por el que se inadmite el anterior recurso de alzada, por considerar que, presentado el 15-07-1999, se interpuso fuera del plazo legal de un mes, notificado a la empresa el 18-10-1999.

8. Recurso de revisión interpuesto por la empresa, presentado ante el Departamento de Interior del Gobierno Vasco el 29-10-1999 y registrado en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el 16-11-1999.
9. Informe-propuesta departamental de fecha 7-04-2000, proponiendo la desestimación del citado recurso extraordinario de revisión y propuesta de resolución tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada 27 de junio de 2000, en sentido coincidente con aquél.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Carácter preceptivo del dictamen

El objeto del presente dictamen recabado por el Presidente del Gobierno de Navarra está constituido por el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Sociedad ... contra el acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de agosto de 1999 por el que se inadmite el recurso de alzada formulado por dicha empresa contra la Orden Foral 2025, de 26 de mayo 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, imponiendo la sanción de 25.000 pesetas.

La petición de dictamen se fundamenta en lo dispuesto en el art. 17.1.c) de la LFCN que establece el dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra en relación con los recursos administrativos de revisión; por lo que el presente dictamen se emite con carácter preceptivo por esta Comisión Permanente.

2ª.- Características del recurso extraordinario de revisión.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), que ha sido parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, dispone en su art. 108 (en la redacción dada por la Ley 4/1999), sobre el recurso extraordinario de revisión, 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 arts. 118 y 119 de la LRJ-PAC (en la redacción dada por la Ley 4/1999) 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 art. 118.1, en el plazo determinado en el art. 118.2 y sin perjudicar el derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o la rectificación de errores (art. 118.3), previéndose un trámite de inadmisión (art. 119.1), y el órgano competente deberá pronunciarse tanto sobre la procedencia del recurso como, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido (art. 119.2), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (art. 119.3).

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, pues ello desnaturalizaría su carácter extraordinario. Por ello, su interpretación, así como de los motivos en que procede, ha de ser estricta y restrictiva, para evitar que se convierta en vía ordinaria de impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efectos establecidos.

La competencia para resolver este recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido. Este órgano competente deberá pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo debatida; es decir, ha de resolver sobre la admisión, la concurrencia de una de las causas tasadas y, en su caso, la cuestión de fondo o legalidad de la cuestión suscitada por el acto originario debatido.

Como indica la Sentencia de la Sala 3ª-Sección 3ª del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1999, “el recurso extraordinario de revisión del artículo 118 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es, como su propio nombre indica, un recurso extraordinario que se da solamente contra resoluciones administrativas firmes o consentidas, pero fundándose en alguno de los motivos tasados y previstos en el artículo 118 de la Ley, en función de los cuales aparece la posibilidad de haberse dictado una resolución errónea e injusta”.

3ª.- Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión y el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

En el presente caso, la empresa ... a través de un sencillo escrito, ha interpuesto recurso extraordinario de revisión contra el acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de agosto de 1999 por el que se inadmite el recurso de alzada formulado por dicha empresa contra la Orden Foral 2025, de 26 de mayo de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, imponiendo la sanción de 25.000 pesetas. Por otra parte, se ha aportado propuesta de resolución que, pese a considerar que el acuerdo recurrido incurrió en error al inadmitir el recurso de alzada, pues

éste se presentó en plazo, considera que el recurso de revisión ha de ser desestimado por entender correcta jurídicamente la sanción impuesta a la recurrente.

Habida cuenta de que el recurso de revisión se interpuso el 29-10-1999 [art. 38.4.b) de la LRJ-PAC], recibándose en la Administración de la Comunidad Foral el 16-11-1999, le resulta de aplicación la regulación de dicho recurso extraordinario contenida en la LRJ-PAC en la redacción dada por la Ley 4/1999; aspectos ambos que desconoce la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración jurídica.

A la vista de ello, el referido recurso extraordinario de revisión es admisible, al haberse interpuesto contra un acto administrativo firme en vía administrativa, por persona legitimada y en plazo, correspondiendo su resolución al mismo órgano que dictó el acto impugnado, al Gobierno de Navarra (arts. 118, inciso inicial del apartado 1, y apartado 2, y 119.1 de la LRJ-PAC)

En cuanto a su procedencia, el recurso extraordinario de revisión sólo cabe cuando concurra alguna de las causas previstas en el art. 118.1 de la LRJ-PAC (en la redacción dada por la Ley 4/1999). La recurrente en su sencillo y escueto escrito se limita, sin cita de ningún precepto legal, a aludir al “error existente”, señalando como errores el relativo a la fecha de interposición del recurso que fue presentado el 15-06-1999 y el acuerdo impugnado dice presentado el 15-07-1999, en cuanto al año del expediente que se anota del 98 y fue en el 99, y también en la cantidad, por lo que solicita la anulación del expediente “por mal de forma” en la contestación a su escrito.

La propuesta de resolución se ciñe a considerar la alegación de la recurrente de que el recurso de alzada se presentó dentro de plazo y, si bien reconoce dicho error, entiende que, conforme al art. 119.2 de la Ley 30/1992, el órgano competente debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso sino también sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido, por lo que propone la desestimación del recurso, ya que la sanción impuesta se ajusta a Derecho por considerar, de acuerdo con el art. 138 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (en adelante, LOTT), la responsabilidad administrativa de la empresa en cuanto titular de la autorización.

Ha de acudirse, por tanto, a las circunstancias del art. 118.1 de la LRJ-PAC (en la redacción dada por la Ley 4/1999) para determinar si concurre alguna de tales circunstancias para la procedencia del recurso de revisión. La primera de dichas causas dice así: “Que al dictarlos se hubiere incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”; lo que comporta un doble requisito: la existencia de error de hecho y que éste resulte de los propios documentos incorporados al expediente. Basta detenerse en el análisis de la misma, pues en ella se subsume el motivo o causa alegado por la recurrente al aducir el error existente en el acuerdo recurrido en revisión.

En efecto, como admite la propia propuesta de resolución remitida a este Consejo, el acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de agosto de 1999, que inadmitió el recurso de alzada interpuesto por la recurrente por considerarlo presentado fuera de plazo, incurrió en error de hecho pues consta en el propio expediente que el recurso ordinario o de alzada fue presentado, de acuerdo con lo previsto en el art. 38.4.b) de la LRJ-PAC, el 15-06-1999, y no el 15-07-1999, fecha ésta última de su registro en la Administración de la Comunidad Foral. Por ello, el recurso es procedente por

concurrir la circunstancia primera prevista en el art. 118.1 de la LRJ-PAC. Ha de indicarse, por otra parte, que también lleva razón la recurrente cuando alude al error padecido en el citado acuerdo respecto del año a que corresponde el expediente sancionador, pues en el indicado acuerdo se cita como NA00692/1998, cuando el dato correcto es NA00692/1999; pero tal error constituye un mero error material de cita sin mayor trascendencia para el asunto, salvo su rectificación.

En consecuencia, ha de declararse procedente y estimarse el presente recurso extraordinario de revisión.

Ahora bien, el art. 119.2 de la LRJ-PAC establece que “el órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido”; es decir, una vez declarado procedente el recurso extraordinario, es preciso analizar el fondo de la cuestión para resolver el asunto abordado por el acto recurrido. En el presente caso, procede que a continuación examinemos el fondo del recurso ordinario o de alzada en su día formulado por la recurrente.

La resolución recurrida entonces, la Orden Foral 2025, de 26 de mayo de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, a partir de la denuncia formulada al vehículo ... el día 21-01-1999, en el Km. 116,500 de la carretera N-232, por no notificar a la Policía Foral el día y hora en que se realiza un transporte especial, según consta en la autorización número 5644/98, entendiéndose este hecho constitutivo de una infracción al art. 222 C. C. y 198 r) R. D. 1211/1990, impuso, de conformidad con lo establecido en los arts. 143.1) LOTT y 201.1) ROTT, la sanción de 25.000 pesetas a la empresa Contra dicha sanción, la citada empresa,

entonces y ahora recurrente, interpuso recurso ordinario o de alzada, alegando, sucintamente, que la empresa entregó el permiso especial al conductor advirtiéndole debidamente dada la importancia del aviso a la “Comandancia de Miñones”, que pudo ser por descuido o error del conductor la omisión del aviso, por lo que solicita la anulación de la sanción. En suma, la empresa alega tanto su profesionalidad como sobre todo imputa la comisión material y la responsabilidad del hecho infractor al conductor del vehículo que realiza el transporte.

Tal alegación no podía entonces, ni puede ahora ser admitida, por las razones siguientes: en primer lugar, el art. 130.1 de la LRJ-PAC, sobre responsabilidad, establece que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia”, lo que muestra la peculiar aplicación de la culpabilidad en el campo del Derecho Administrativo sancionador donde, a diferencia del orden penal, son responsables, no sólo las personas físicas, sino también las jurídicas. En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia 246/1991, de 19 de diciembre, sobre sanción impuesta a entidad bancaria por infracción de las normas de vigilancia y seguridad, a la que con posterioridad sigue la jurisprudencia del Tribunal Supremo como señala la sentencia de la Sala 3ª-Sección 6ª de 3 de mayo de 1993 que determina la responsabilidad directa de las entidades bancarias por incumplimiento de medidas de seguridad por hechos cometidos por sus empleados o dependientes, siendo la responsabilidad administrativa directamente imputable a dichas personas jurídicas. En segundo lugar, esa solución está específicamente prevista por la legislación sectorial de transporte, pues el art. 138.1 de la LOTT 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, en lo que ahora

interesa bien a la persona física o jurídica titular de la concesión o de la autorización (letra a) o bien a la persona física o jurídica titular de la actividad o propietario del vehículo (letra b), sin perjuicio de que ésta pueda deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones (art. 138.2 LOTT). En tercer lugar, proyectando tales preceptos al presente caso, la empresa sancionada es la titular de la autorización y del vehículo, actuando el conductor bajo su dependencia y responsabilidad, por lo que se aprecia la responsabilidad administrativa de la empresa por la comisión de la infracción sancionada, por concurrir su imputabilidad y el nexo entre dicho agente y el hecho constitutivo de la infracción sancionada para considerarla responsable del mismo. A ello puede añadirse, como la propia recurrente alude, la importancia de la profesionalidad de las empresas que operan en el campo de los transportes terrestres, hasta el punto de erigirse en una condición previa para el ejercicio de dicha actividad, así como la importancia de la notificación en este caso, por tratarse de un transporte especial, dada su peligrosidad, lo que imponía una especial diligencia a la empresa, sin que pueda aceptarse su excusa en virtud de la máxima *nemo propiam turpitudinem allegans*.

Por todo ello, en cuanto al fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido ha de rechazarse la pretensión ejercitada en su día por la recurrente en su recurso de alzada, lo que conduce a la desestimación del recurso ordinario o de alzada en su día interpuesto por la empresa impugnante; sin perjuicio de que la propuesta de resolución remitida incurra en deficiencias que, a la vista de lo expresado en este dictamen, habrán de ser subsanadas.

III. CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa ... contra el acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de agosto de 1999 por el que se inadmite el recurso de alzada formulado por dicha empresa contra la Orden Foral 2025, de 26 de mayo de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, imponiendo la sanción de 25.000 pesetas, es procedente y debe estimarse; y, entrando en el fondo de la cuestión, debe desestimarse el citado recurso de alzada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.