

<p>Expediente: 29/2000 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Recurso extraordinario de revisión, sobre sanción en materia de transportes. Dictamen: 26/2000, de 28 de agosto</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de agosto 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, Consejero,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

I.1. Formulación y tramitación de la consulta.

Con fecha 3 de julio de 2000 ha tenido entrada en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra mediante el cual recaba la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra sobre la propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa ..., que ha sido tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de junio de 2000.

En sesión de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, celebrada el día 18 de julio de 2000, se adoptó el Acuerdo de ampliar en

treinta días naturales los plazos en curso para evacuar por la Comisión Permanente los dictámenes no emitidos, que le hubiesen sido solicitados a partir del día 27 de junio de 2000. Dicho Acuerdo fue notificado, con fecha 20 de julio de 2000, al Presidente del Gobierno de Navarra.

La consulta se somete a dictamen del Consejo de Navarra al amparo de lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN). Corresponde conocer del asunto encomendado a la Comisión Permanente conforme a lo previsto en el art. 17.1.c) de la LFCN.

A la solicitud de dictamen se acompañan los siguientes documentos:

- a) Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2000, por el que se toma consideración la propuesta de resolución del 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 desestima el recurso de alzada interpuesto con fecha 12 de junio de 1999 contra la Orden Foral 1615/1999, de 29 de abril, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.
- b) Boletín de denuncia practicada por la Guardia Civil de Tráfico el 13 de diciembre de 1998 a la empresa ... por circular el vehículo ..., de P.M.A. 2300, transportando herramientas, careciendo de la tarjeta de transporte.
- c) Notificación el 12 de febrero de 1999 de la denuncia a la empresa, siendo incoado el expediente sancionador NA 00331/99 por el Inspector de Transportes.

- d) Alegaciones formuladas por la empresa mediante escrito de 24 de febrero de 1999.
- e) Informe del Inspector de Transportes, de 27 de abril de 1999, elevando propuesta de resolución del expediente, proponiendo la sanción de 50.000 pesetas.
- f) Orden Foral 1615, de 29-04-1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, imponiendo la sanción de 50.000 pesetas, notificada a la empresa sancionada el 15 de mayo de 1999.
- g) Recurso de alzada interpuesto el 12 de junio de 1999 por la empresa contra la mencionada Orden Foral sancionadora.
- h) Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 30-08-1999, por el que se desestima el anterior recurso de alzada, notificado a la empresa el 18-10-1999.
- i) Recurso de revisión interpuesto por la empresa, presentado ante la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa el 10-11-1999 y registrado en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el 16-11-1999, en el que se alega que el vehículo está exonerado de poseer Tarjeta de Transporte por ser su peso máximo autorizado de 2 toneladas, aportando al respecto la correspondiente documentación.
- j) Informe-propuesta del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de fecha 7-04-2000, proponiendo la estimación 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.

I.2. Consulta.

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra antes de proceder a la resolución del 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 desestima el recurso de alzada interpuesto por dicha empresa contra la Orden Foral 1615/1999, de 29 de abril, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que impuso a la misma la sanción de 50.000 pesetas.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1. Características del recuso extraordinario de revisión.

El art. 108 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), en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, dispone 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.*

Por su parte, los artículos 118 y 119 de la citada LRJ-PAC, en la redacción dada a los mismos por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se ocupan de regular el objeto, plazos y resolución del recurso extraordinario de revisión. En dicha regulación legal destacan como aspectos fundamentales: la interposición del recurso ante el órgano administrativo que dictó el acto firme recurrido en vía administrativa; la resolución del recurso por ese mismo

órgano administrativo; la necesidad de concurrencia de determinadas circunstancias tasadas para poder interponer el recurso; la fijación de plazos preclusivos para su interposición; la posibilidad de inadmisión del recurso por parte del órgano competente para su resolución; la necesidad de que el órgano al que corresponde conocer del recurso, se pronuncie sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido, entendiéndose, finalmente, desestimado el recurso por el transcurso de tres meses desde su interposición sin haberse dictado y notificado la resolución del mismo.

De esta regulación legal resulta que el recurso administrativo de revisión es extraordinario en un doble sentido: se interpone contra actos firmes en vía administrativa y sólo procede cuando concurren motivos tasados. No puede convertirse, por tanto, en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos, pues ello desnaturalizaría su carácter extraordinario. Constituye, pues, una vía especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concorra alguna de las causas taxativamente fijadas en el art. 118.1 de la LRJ-PAC. Por ello, su interpretación, así como la de los motivos en que procede, han de ser estrictas y restrictivas, para evitar que se convierta en vía ordinaria de impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efecto establecidos.

Este es, también, el parecer del TS, cuya Sentencia de la Sala 3ª- Sección 3ª , de 9 de junio de 1999 (RJ 1999, 5021), afirma que *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.

II.2. Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

La empresa ... ha interpuesto recurso extraordinario de revisión contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 30 de agosto de 1999, por el que se desestima el recurso de alzada planteado por dicha empresa contra la Orden Foral 1615/1999, de 29 de abril, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que impuso a la misma la sanción de 50.000 pesetas.

Al recurso se acompaña Permiso de Circulación expedido por el Ministerio de Justicia e Interior (Jefatura Provincial de Tráfico de Navarra) correspondiente al vehículo matrícula ..., en el que consta como peso máximo autorizado 2000, así como Certificado de Identificación y Clasificación del mismo vehículo emitido por Renault España Comercial S.A., en el que consta PTMA/PMA (Kgf) 2300-2000. Según se deduce del estudio del expediente aportado, es precisamente con la formulación del recurso de revisión cuando se alega por vez primera esta circunstancia y se presenta el documento acreditativo de la misma, si bien resulta difícil imaginar que la exhibición del citado documento no hubiese tenido lugar, con anterioridad, ya en el momento de la denuncia.

Se aporta en el expediente, por otro lado, propuesta de resolución que considera debe estimarse el recurso extraordinario de revisión interpuesto, anulando la sanción impuesta.

El recurso de revisión se interpuso el 10 de noviembre de 1999, recibiendo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el 16

de noviembre, por lo que le resulta de aplicación la regulación de dicho recurso extraordinario contenida en la LRJ-PAC, en la redacción dada a la misma por la Ley 4/1999 (Disposición Transitoria Segunda de esta última Ley). La propuesta de resolución sometida a dictamen del Consejo de Navarra desconoce y no incorpora en su fundamentación jurídica la nueva redacción dada al artículo 118 de la LRJ-PAC por la reiterada Ley 4/1999.

Los arts. 118 y 119 de la LRJ-PAC regulan este recurso extraordinario de revisión, que se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto firme en vía administrativa -en nuestro caso, el Gobierno de Navarra-; por los motivos tasados, establecidos en el art. 118.1 -en el supuesto estudiado, aunque no se formula con claridad, la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto (art. 118.1,2ª de la LRC-PAC)-; en el plazo establecido 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, finalmente, un trámite de inadmisión (art. 119.1).

Como se acaba de señalar, en nuestro caso, el recurso de revisión interpuesto se fundamenta en la concurrencia de la causa 2ª del art. 118.1. de la vigente LRJ-PAC, que se refiere a la circunstancia de:

Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida. Por tanto, ha de comprobarse si el Permiso de Circulación y el Certificado de Identificación y Clasificación del vehículo aportados por la empresa recurrente en esta fase final y extraordinaria del procedimiento administrativo, encaja en dicha circunstancia legal, a efectos de la procedencia y admisibilidad del presente recurso de revisión.

La transcrita circunstancia legal- que constituye una de las causas tasadas para la procedencia del recurso de revisión- posibilita que el documento sea anterior o posterior, pero establece, a la postre, dos condiciones: 1ª) Que aparezca un documento de valor esencial para la resolución del asunto, esto es, ha de tratarse de un documento y éste ha de ser determinante, de suerte que su conocimiento previo por la Administración hubiere dado lugar necesariamente a la adopción de una resolución distinta. 2ª Que el documento evidencie el error de la resolución emitida, de forma que con su mera aportación se acredite el mismo de modo concluyente y definitivo. Ambas condiciones han de concurrir acumulativamente.

De otra parte, el carácter extraordinario de este recurso conduce a que su interpretación, en general, así como la de sus motivos, en particular, ha de ser estricta, para evitar que se convierta en vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos, transcurridos los plazos al efecto establecidos. Esta es la doctrina del Tribunal Supremo, contenida, entre otras, en la sentencia de 28 julio 1995, a cuyo tenor:

Como ya declararon las Sentencias de este Tribunal Supremo de 17 de junio 1981 y 20 marzo 1985 tal recurso extraordinario procede exclusivamente contra actos administrativos firmes, cuyo carácter conlleva una motivación tasada y, por consiguiente, limitada rigurosamente al ámbito de los concretos motivos determinantes de su incoación, que, además, han de ser estrictamente interpretados (Sentencias de 18 febrero 1977 y 18 julio 1986).

En el supuesto examinado, el documento “aparecido” (en este caso, aportado por la empresa recurrente), a saber, el Permiso de Circulación del vehículo ..., especifica que el peso máximo autorizado es de 2000

kilogramos. El hecho denunciado y la infracción cometida consistió en circular careciendo de la Tarjeta de Transporte, siendo así que no resulta necesaria la obtención de tal título habilitante para vehículos de hasta 2 toneladas métricas de peso, máximo autorizado inclusive.

Así, el art. 103 de la Ley 16/1997, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), establece que *la realización de los transportes privados regulados en los apartados 1 y 2 del artículo anterior (transportes privados complementarios) requerirá la previa autorización de la Administración, salvo en aquellos supuestos que, en razón al reducido número de plazas o capacidad de carga de los correspondientes vehículos, reglamentariamente se exceptúen.*

Por su parte, el artículo 158.1. del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, ROTT), prevé que *la realización de transportes privados complementarios requerirá como regla general autorización administrativa previa.*

Las previsiones legal y reglamentaria reproducidas se ven, respectivamente, desarrolladas y completadas con lo dispuesto en el propio artículo 158 del ROTT, que determina la exención de autorización en: *...b) los transportes de mercancía que se realicen en vehículos cuyo peso máximo autorizado no exceda de los límites previstos en el artículo 41.2.c).*

El artículo 41.2.e) del ROTT establece que *... no será necesaria la obtención del título habilitante.. ... para la realización de las siguientes clases de transporte:*

c)Transportes públicos o privados complementarios de mercancías realizados en vehículos de hasta 2 toneladas métricas de peso máximo autorizado inclusive.....

Resulta evidente que el conocimiento de la documentación justificativa de tal dato tiene un valor esencial, de forma que, de haber sido conocido por la Administración, la resolución adoptada hubiese sido distinta, poniéndose de manifiesto con su aportación el error del acto firme adoptado en vía administrativa. Ahora bien, debemos detenernos y analizar la exigencia de *la aparición*. El carácter del recurso obliga a interpretar que debe tratarse de un documento que el interesado no ha podido aportar en el momento procedimental oportuno, es decir, durante la instrucción o en el trámite de alegaciones del procedimiento administrativo o en los recursos ordinarios contra el acto administrativo. Si se entendiera de otra forma, el recurso de revisión quedaría desnaturalizado en su función de fórmula extraordinaria de reparación de una injusticia que no se pudo remediar por las vías ordinarias legalmente previstas. Si el interesado tuvo la oportunidad de presentar el documento durante el procedimiento ordinario, no cabe admitir su utilización como fundamento de un recurso de revisión sin violentar con ello las normas que imponen plazos preclusivos y términos de caducidad para ejercer el derecho de recurso.

Como dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 6 junio 1998, *el carácter extraordinario del recurso de revisión, en relación con la causa que en este caso se invoca, trata de paliar las consecuencias perjudiciales que para el interesado pudieran producirse, cuando durante la sustanciación del procedimiento administrativo se ignorase la existencia de documentos anteriores de relevancia para la resolución, o cuando tales documentos apareciesen con posterioridad, y ya no pudiese acudir a los medios normales de impugnación, por ser firme el acto que le es perjudicial.*

Las ideas que se acaban de exponer aplicadas al caso examinado conducen a declarar improcedente el recurso de revisión. En efecto, la empresa recurrente pudo presentar a lo largo de la instrucción del expediente o en el trámite de alegaciones, o en el recurso ordinario contra el acto administrativo, el documento acreditativo del peso máximo autorizado del vehículo y de esta manera enervar la sanción impuesta.

A estos efectos, hay que indicar que la Orden Foral 1615, de 29 abril 1998, del Consejero de Obras Públicas y Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra -en la que se da por concluso el expediente, se estima cometido el hecho denunciado y se establece la sanción correspondiente- afirma que *consultado el Registro General de Autorizaciones de Transporte, se comprueba que (el vehículo) carece de autorización, señalándose que el artículo 158 del ROTT establece que la realización de transportes privados complementarios requerirá autorización administrativa previa, salvo que se realice con vehículo de hasta 2 toneladas de peso máximo autorizado.*

La empresa recurrente no planteó tal circunstancia en el momento procedimental oportuno, no obstante la información que se le ofrecía de la simple lectura de la Orden Foral transcrita. No haberlo hecho así, impide que el recurso de revisión presentado tenga apoyo en la circunstancia 2ª del art. 118.1 de la LRJ-PAC, cuya interpretación debe ser estricta y en la que, por tanto, no cabe el supuesto analizado.

En consecuencia, el recurso extraordinario de revisión aquí examinado resulta improcedente al no concurrir circunstancia alguna de las previstas en el art.118.1 de la LRJ-PAC, en particular la contenida en la mención 2ª de este precepto. Por otra parte, como ya se ha indicado, la propuesta de resolución remitida incurre en la deficiencia de reproducir el

viejo art. 118.1 de la LRJ-PAC, sin atender ni incorporar la modificación de dicho precepto producida por la Ley 4/1999, lo que, en cualquier caso, deberá ser subsanado.

III. CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa ... contra el acuerdo del Gobierno de Navarra de 30-08-1999, por el que se desestima el recurso de alzada formulado por dicha empresa contra la Orden Foral 1615/1999, de 29 de abril, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, imponiendo la sanción de 50.000 pesetas, es improcedente y debe desestimarse, al no concurrir la circunstancia prevista en el art. 118.1.2ª de la LRJ-PAC.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.