

<p>Expediente: 33/2000 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Recurso de revisión, sobre sanción en materia de transportes. Dictamen: 30/2000, de 4 de septiembre</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 4 de septiembre de 2000,

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

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

Primero. Tramitación

El día 6 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. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el art. 17.1.c) de la LFCN, sobre el recurso de revisión interpuesto por don ..., en representación de la empresa ..., sobre sanción en materia de transportes.

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, entre los que se encuentra el presente. Dicho Acuerdo fue notificado con fecha de 20 de julio de 2000 al Presidente del Gobierno de Navarra.

Segundo. Antecedentes de hecho

1.- El 17 de enero de 1999 se formula denuncia por la Guardia Civil de Tráfico en la que consta como hecho denunciado “transportar tomate desde Villafranca del Guadiana (Badajoz) hasta Holanda careciendo en el vehículo de los discos diagrama de la semana en curso y el último disco de la semana anterior en la que conduce. Faltan discos días: Jueves 14.01.99, Miércoles 13, Martes 12, Lunes 11 y Domingo 10.01.99”. Se cita como norma infringida el Real Decreto 1211/1990. Identificándose al vehículo matrícula ..., conducido por D...., y cuyo titular resulta ser la empresa

En la copia de la notificación de la denuncia al titular del vehículo, que obra en el expediente y cuyo acuse de recibo está fechado el 2 de marzo del mismo año, se consigna el mismo hecho denunciado, citándose como preceptos infringidos el “Art. 15 R (CE) 3821/1985 y 141 q) de la Ley 16/1987”, y como precepto sancionador los artículos “143.1 de la LOTT y el artículo 201.1 del ROTT”.

2.- La entidad denunciada presentó escrito de alegaciones fechado el 18 de marzo de 1999 en el que, en síntesis, manifiesta su disconformidad con los hechos y con la sanción impuesta, manifestando que “el conductor en el momento de la supuesta infracción no encontró los discos-diagrama, dado que la conducción del vehículo es realizada por varios conductores asalariados de

esta Empresa que por descuido involuntario de alguno fue cambiado el lugar donde quedan depositados en el interior de la cabina, que una vez reanudada la marcha los Agentes fueron encontrados no pudiendo dar alcance a los mismos para su posterior inspección”, argumentando en contra de la sanción propuesta que “tampoco resulta adecuada de conformidad con el principio de proporcionalidad (poca gravedad y trascendencia de los hechos, ausencia de antecedentes en el inculpado, escaso riesgo potencial creado para la seguridad vial, escasa repercusión social de la infracción, nula intencionalidad, nulo daño causado) y demás criterios que gobiernan el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tráfico, atendiendo a las circunstancias expresadas”, y solicitando, en definitiva, el “sobreseimiento del expediente sancionador” o subsidiariamente “la reducción de la sanción inicialmente propuesta”.

3.- Mediante escrito de 20 de mayo de 1999 se formula propuesta de resolución del expediente sancionador por el Instructor del mismo, el Inspector de Transportes del Servicio de Transportes del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones. En ella se afirma que “habiéndose practicado las actuaciones necesarias sobre el hecho denunciado y analizadas igualmente las alegaciones presentadas por el interesado con fecha 18-03-99, se confirma la sanción, toda vez que no se presentan los discos requeridos, apreciándose la existencia de falta de la diligencia debida, graduándose la sanción de acuerdo con la infracción cometida y en función de los discos no presentados”.

4.- A la vista de lo actuado, el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, dictó la Orden Foral 2017, de 26 de mayo de 1999, en la que se declara concluso el expediente y “estimando cometido el hecho denunciado” se impone una sanción de 230.000 pesetas, por infracción de los artículos 15 R(CE) y 141 q) Ley 16/87, calificándose la infracción como grave

de acuerdo con lo establecido en los “Arts. 143.1) LOTT y 201.1 ROTT”. La citada Orden Foral le fue comunicada a la entidad sancionada en fecha de 7 de junio de 1999, según resulta del “aviso de recibo” que obra en el expediente.

5.- Frente a la citada Orden Foral sancionadora, la entidad ... interpuso recurso ordinario, con entrada en el Gobierno de Navarra el día 14 de julio de 1999, en el que solicitó su revocación basándose en que “la descripción de los hechos imputados en este expediente no se corresponde con la realidad, y así se manifestó (en su caso) mediante escrito de descargos que no se ha tenido en cuenta en la resolución sancionadora”, reiterando la versión de los hechos que ya había ofrecido anteriormente. Igualmente se oponía a la sanción impuesta por la desproporción de su cuantía y no haberse tenido en cuenta en el expediente sancionador el principio de responsabilidad o autoría, al no dirigirse las actuaciones contra el autor responsable de la infracción cometida y, por último, que la resolución infringe las normas y principios que gobiernan la potestad sancionadora al prescindir de las pruebas aportadas, no darse traslado de la propuesta de resolución, identificación correcta de los hechos y responsables y ausencia total de motivación de la citada resolución sancionadora.

6.- El Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 16 de agosto de 1999, inadmitió el recurso de alzada interpuesto con fundamento en que el escrito de interposición tuvo entrada en la Administración Foral el 14 de julio de 1999, habiéndose notificado la Orden Foral recurrida el 7 de junio, y en consecuencia entiende que ha transcurrido sobradamente el plazo de un mes que para la interposición del recurso contempla el artículo 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

7.- La entidad ..., mediante escrito fechado en Mérida (Badajoz) el día 2

de noviembre de 1999, interpone “escrito aclaratorio sobre un recurso ordinario”, en el que, sustancialmente, se opone a la inadmisión de su recurso ordinario alegando que el recurso se presentó en la oficina de correos de dicha localidad y por certificado enviado al Gobierno de Navarra el 2 de julio de 1999. Así mismo vuelve a incidir en la infracción del derecho de defensa al no haberse admitido a trámite ni practicado las pruebas propuestas y no haberle dado traslado de la propuesta de resolución, solicitando la admisión y práctica de los “medios de prueba”.

8.- En fecha de 7 de abril de 2000 se emite un informe por la Técnico de Administración Pública del Servicio de Transportes del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, en el que señala la existencia de un error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, toda vez que “el recurso de alzada fue presentado el 2 de julio de 1999, por lo que su presentación se realizó dentro del plazo al efecto establecido”. Por ello, de conformidad con el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en redacción ya modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), que en su apartado 1 establece como causa de revisión de los actos administrativos firmes “que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”, concluye que “procede la desestimación del recurso presentado”.

9.- Incorpora el expediente remitido a este Consejo una propuesta de Acuerdo a adoptar por el Gobierno de Navarra en la que se reproducen los argumentos del informe últimamente citado y se propone la desestimación del recurso extraordinario de revisión.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1º. 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 empresa ...contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 16 de agosto de 1999, por el que se inadmite el recurso de alzada formulado por dicha empresa contra la Orden Foral 2017, de 26 de mayo de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que le impuso una sanción de 230.000 pesetas.

La petición de dictamen se fundamenta 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.

2º. 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), dispone en su art. 108 (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 concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1”.

Los arts. 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 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).

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, de suerte que es 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 de los motivos en que procede, ha de ser estricta, para evitar que se convierta en vía ordinaria de 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).

Por último, 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 (art. 119.2), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (art. 119.3).

3º.- Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

La primera cuestión que ofrece el expediente sometido a dictamen es la calificación del recurso interpuesto por la entidad Así, el escrito presentado por la sociedad recurrente se encabeza con el título “escrito aclaratorio sobre un recurso ordinario”. No obstante, el propio contenido del escrito ofrece suficiente apoyo para considerarlo como recurso de revisión, pues, en definitiva, el *petitum* del recurso está dirigido a obtener una resolución estimatoria sobre el fondo de la cuestión y el motivo en que se funda dicha petición es “haberse

presentado el recurso ordinario en la oficina de correos (..) con fecha 2.07.1999".

Así pues, coincidiendo con informe del Servicio de Transportes del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, consideramos el escrito interpuesto por la empresa ... como un recurso extraordinario de revisión contra actos firmes, autorizado por el artículo 108 de la LRJ-PAC. Abunda en esa conclusión el criterio admitido en nuestro Derecho de que debe evitarse todo exceso formalista que, desprovisto de una justificación suficiente, impida el ejercicio de los derechos y las acciones. Ningún requisito formal puede convertirse en "obstáculo que impida injustificadamente un pronunciamiento sobre el fondo" (STC 36/1984, de 4 de marzo, FJ 2; STC 57/1984, de 8 de mayo, FJ 3; STC 74/1983, de 30 de julio, FJ 3). Igualmente ha dicho el Tribunal Constitucional que "no son admisibles aquellos obstáculos que puedan estimarse excesivos, que sean producto de un formalismo y que no se compaginen con el necesario derecho a la justicia, o que no aparezcan como justificados y proporcionados a su finalidad" (STC 3/1983, de 25 de enero, FJ 4).

Principios que tienen su plasmación concreta en este ámbito en artículo 110.2 de la LRJ-PAC, donde se dispone que el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

No obstante, tanto el informe emitido, como la propuesta de resolución aportada, pese a considerar que el Acuerdo recurrido incurrió en error al inadmitir el recurso de alzada, pues éste fue presentado dentro de plazo, consideran que toda vez que 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, proponen la desestimación del recurso

extraordinario de revisión por entender ajustada a Derecho la sanción impuesta.

Sin embargo, dicho actuar no se compadece con el tenor de los arts. 108 y 118.1 LRJ-PAC en cuanto que, como hemos visto, la causa primera de este último artículo contempla la procedencia del recurso extraordinario cuando al dictar el acto administrativo recurrido se hubiere incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, y es el caso que, como señala y admite la propia propuesta de resolución remitida a este Consejo, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de agosto de 1999, que inadmitió el recurso de alzada interpuesto por la recurrente por presentarlo fuera de plazo, incurrió en error de hecho pues el recurso ordinario o de alzada fue presentado conforme admite el art. 38.4.c) de la LRJ-PAC dentro del plazo hábil. Por ello el recurso es procedente al concurrir la circunstancia prevista en el art. 118.1.1 de la LRJ-PAC.

En consecuencia, habiéndose formulado contra un acto administrativo firme en vía administrativa, por persona legitimada, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y concurriendo una causa expresamente prevista - como expresamente se reconoce en el informe y propuesta antes mencionados -, el recurso de revisión es plenamente admisible, debiendo en consecuencia declararse procedente y estimarse el mismo.

4º.- Sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

El art. 119.1 de la LRJ-PAC dispone 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 siendo, por tanto, obligado que, una vez declarada la procedencia del recurso extraordinario, debamos analizar el fondo de la cuestión para resolver el asunto abordado por el acto recurrido. Procede

así el examinar a continuación el fondo del recurso ordinario o de alzada en su día formulado por la recurrente.

La Orden Foral 2017, de 26 de mayo de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, a partir de la denuncia formulada al vehículo ... el día 17 de enero de 1999, en el Km. 26,400 de la carretera N-121-A, por transportar tomate desde Villafranca - Gadiana (Badajoz) hasta Holanda, careciendo el vehículo de discos diagrama de la semana en curso y último de la anterior en que condujo, y entendiéndose este hecho constitutivo de una infracción al artículo 15 R(CE) y 141q) Ley 16/87, impuso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 143.1 LOTT y 201.1 ROTT, la sanción de 230.000 pesetas a la empresa En el recurso ordinario que resultó indebidamente inadmitido la empresa alegaba, en síntesis, la vulneración del principio de proporcionalidad y responsabilidad, así como la omisión de trámites esenciales en la tramitación del procedimiento sancionador (falta de notificación de la propuesta de resolución, identificación correcta de los hechos y de los responsables y ausencia de motivación de la resolución sancionadora). Alegaciones, todas ellas, que no pueden merecer favorable acogida como a continuación se razonará.

Respecto a la denunciada falta de proporcionalidad en la sanción impuesta debe partirse de que, como el Tribunal Supremo viene manteniendo, (Sentencias de 24 de noviembre de 1987, 23 de octubre de 1989, 14 de mayo de 1990 y 3 de mayo de 1995), el principio de proporcionalidad de las sanciones no puede sustraerse al control jurisdiccional puesto que la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida. En el presente supuesto el hecho imputado aparece tipificado como infracción grave en el artículo 15 del Reglamento (CEE)

3821/1985, de 20 de diciembre, y artículo 141 q) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y para estos supuestos los artículos 143.1 de la precitada Ley y 201.1 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, prevén como sanción a imponer la de multa de 46.001 a 230.000 pesetas, graduándose la sanción de acuerdo con la repercusión social de la infracción, la intencionalidad, el daño causado, en su caso, o el número de infracciones cometidas.

No puede entenderse, pues, que se haya vulnerado el principio de proporcionalidad, por cuanto, careciendo el vehículo de los discos diagramas de los días de la semana en curso y del último de la conducción, el hecho en sí mismo considerado reviste la suficiente gravedad y trascendencia social -no se olvide el peligro que no sólo para el conductor del vehículo sino también para el resto de los usuarios de la vía pública conlleva el no respetar los tiempos de descanso establecidos y cuyo control se realiza a través de los precitados discos- como para ser acreedor de la máxima sanción impuesta.

Tampoco se aprecia la pretendida infracción del principio de responsabilidad personal aducida por el recurrente. A este respecto baste traer a colación el artículo 194. 1 del ROTT a cuyo tenor “La responsabilidad administrativa se exigirá a las personas físicas o jurídicas, a que se refiere el artículo 138.1 de la LOTT independientemente de que las acciones u omisiones de que dicha responsabilidad derive hayan sido materialmente realizadas por ellas o por el personal de su Empresa, sin perjuicio de que puedan deducir las acciones que a su juicio resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones, y repercutir, en su caso, sobre las mismas dicha responsabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la LOTT”.

Finalmente, en lo atinente a los vicios procedimentales denunciados, el

artículo 212 del ROTT, según la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1772/1994, de 5 de agosto, dispone que “ultimada la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando ésta no sea necesaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84.4 de la LRJ-PAC éste elevará propuesta de resolución al órgano que legal o reglamentariamente tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda”, así pues no se exige traslado de la propuesta de resolución al interesado y sólo se prevé tras la instrucción del procedimiento la audiencia al interesado, salvo que no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

No se aprecia, por tanto, vicio alguno en la tramitación del expediente al no haberse tenido en cuenta ni figurar en el procedimiento otros hechos, alegaciones o pruebas diferentes a los aducidos por el interesado, desde el momento mismo en que tampoco ha resultado acreditada la pretendida remisión de los discos por correo ordinario, anunciada por la entidad sancionada en sus escritos.

Por último, la resolución sancionadora aparece suficientemente motivada, efectuando una descripción detallada de los hechos imputados, determinando la infracción en que aquellos consisten y la sanción que a los mismos corresponde, con expresa mención de los preceptos tipificadores tanto de aquélla como de ésta, de forma tal que proporciona al interesado la información suficiente a los efectos de proceder a su impugnación, cumpliendo así las exigencias requeridas para dar efectivo cumplimiento al derecho de defensa.

Por las razones expuestas es parecer de este Consejo que, 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 ordinario, lo que habrá de conducir finalmente a su desestimación.

III. CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa ... contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de agosto de 1999, por el que se inadmite el recurso de alzada formulado por dicha entidad contra la Orden Foral 2017, de 26 de mayo de 1999, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, imponiendo la sanción de 230.000 pesetas, es procedente y debe estimarse; y, entrando en el fondo de la cuestión, debe desestimarse el citado recurso de alzada u ordinario.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.