



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 412/2022

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de octubre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento del Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por (...), contra la Resolución n.º 867/2021, del Consejero de Gobierno de Vicepresidencia Primera, Obras Públicas, Infraestructuras, Transporte y Movilidad, por delegación del Consejo de Gobierno Insular, por la que se impuso al recurrente una sanción por importe de 4.001 euros, por la comisión de una infracción muy grave en materia de transportes por carretera (EXP. 374/2022 RR)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución por la que se desestima el Recurso de Extraordinario de Revisión contra la Resolución n.º 867/2021, de 21 de abril de 2021, recaída en el procedimiento sancionador arriba referenciado, dictada por el Consejero de Gobierno de Vicepresidencia Primera, Obras Públicas, Infraestructuras, Transporte y Movilidad, por delegación del Consejo de Gobierno Insular, presentado por (...).

2. La preceptividad del dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo Insular para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto citado con los arts. 106.1 y 126.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

3. El recurso se ha interpuesto por persona titular de derechos e intereses legítimos, por tanto, interesado, y dentro del plazo legalmente establecido [arts. 4.1.a) y 125.2 LPACAP].

4. El recurso se interpone el 24 de enero de 2022 contra la referida Resolución n.º 867/2021, por la que se imponía al recurrente una sanción por importe de 4.001 euros, por la comisión de una infracción muy grave tipificada en el art. 12.a, 60.1 y 104.1.9 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (LOTCC), por realizar transporte público de mercancías, careciendo de autorización, notificada al interesado con fecha 27 abril de 2021, no constando en el expediente remitido a este Organismo que contra la misma se hubiera interpuesto recurso ordinario en tiempo y forma, dirigiéndose el presente recurso extraordinario de revisión contra un acto firme en vía administrativa [arts. 90 y 114.1 LPACAP, en relación con el art. 83.2 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI)].

5. El órgano competente para resolver sobre el Recurso Extraordinario de Revisión es, de acuerdo con el art. 125.1 LPACAP, el mismo que dictó el acto contra el que se dirige, pero como no consta que se haya delegado expresamente la facultad para resolver los recursos extraordinarios de revisión en esta materia, habrá de ser resuelto por el órgano delegante, pues conforme a lo dispuesto en el art. 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el acto se considera, a efectos legales, dictado por el órgano delegante, que en este caso es el Consejo de Gobierno Insular.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que, por provocar indefensión al interesado, impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

En el expediente remitido a este Consejo constan las siguientes actuaciones:

- Boletín de denuncia n.º 3533592620101601 de fecha 16 de octubre de 2020 recibido en el Servicio de Transportes del Cabildo de Gran Canaria con fecha 30 de octubre de 2020.

- Resolución de inicio del procedimiento sancionador n.º 551/2021 de fecha 9 de marzo de 2021, notificada al interesado con fecha 15 de marzo de 2021, según consta en acuse de recibo obrante en el expediente.

- Transcurrido el plazo conferido al efecto, el interesado no formuló escrito de alegaciones.

- Resolución sancionadora n.º 867/2021 de fecha 21 de abril de 2021, notificada al interesado con fecha 27 de abril de 2021, según consta en acuse de recibo obrante en el expediente.

- Presentación de un Recurso de Reposición interpuesto por el interesado con fecha 8 de octubre de 2021, contra la Resolución sancionadora n.º 867/2021, de fecha 21 de abril de 2021, el cual resultó no admitido a trámite -por manifiestamente extemporáneo-, siendo notificada la Resolución n.º 2741/2021, de 2 de diciembre de 2021, de la Consejería de Gobierno de Vicepresidencia Primera, Obras Públicas, Infraestructuras, Transporte y Movilidad del Cabildo Insular, el 21 de diciembre de 2021, según consta en acuse de recibo obrante en el expediente.

- Presentación del Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por el interesado con fecha 24 de enero de 2022, contra la Resolución sancionadora n.º 867/2021, de fecha 21 de abril de 2021, que resuelve el procedimiento sancionador arriba referenciado, por la que se le sanciona por un importe de 4001,00 euros por la comisión de una infracción MUY GRAVE en materia de transporte terrestre, conforme a lo dispuesto en el art. 108.i LOTCC.

El recurrente fundamenta su Recurso Extraordinario de Revisión en que en el momento de la comisión de la infracción el vehículo ya no era suyo, aportando el modelo de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (MODELO 620) por la venta del vehículo denunciado, el cual presenta junto con el recurso por entender que concurre el supuesto previsto en el art. 125.1 b) de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Escrito presentado por el interesado con fecha 3 de febrero de 2022 aportando pruebas al expediente de recurso extraordinario de revisión.

- La Propuesta de Resolución desestima el recurso extraordinario de revisión por no apreciarse la concurrencia de la circunstancia reflejada en el apartado b) del art. 105.1 LPACAP para la interposición del recurso extraordinario de revisión pretendida por el interesado.

III

1. Hemos de advertir, como ha expresado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo, que, dado el carácter extraordinario del recurso extraordinario de revisión, sus causas deben interpretarse restrictivamente. Así, por todos, en el Dictamen 16/2020, de 16 de enero, se señala:

«El carácter “extraordinario” del recurso de revisión en la propia Ley que lo regula “conlleva una motivación tasada y, por consiguiente, limitada rigurosamente al ámbito de los motivos concretos determinantes de su incoación que, además, han de ser restrictivamente interpretados (...), sin que al socaire de aquel recurso quepan otros pronunciamientos propios de los recursos ordinarios (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004 con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970, 6 de junio de 1977, 11 de diciembre de 1987, 16 de junio de 1988 y 1 de diciembre de 1992); y en todo caso “con sujeción a los presupuestos exigidos” legalmente (SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004).

Se parte de la premisa de que se está ante un “error de hecho”, pero para que sea admitido ese error el mismo debe resultar de los “propios documentos incorporados al expediente” (art. 118 1.1ª LRJAP-PAC) -actual art. 125.1.a) LPACAP-, de modo que si no fuera así el origen externo de la documentación aportada no permitiría -por la primera de las causas de revisión- instar la revisión extraordinaria del acto firme de que se trata.

Por lo que al error en sí mismo atañe, la Jurisprudencia (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004) ha decantado sus requisitos de concurrencia: Que sea de hecho (es decir, que verse sobre una “realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación [estando excluido] todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales”); que sea manifiesto (en cuanto “evidente e indiscutible”); y que resulte de los documentos aportados en el expediente, el cual se integra también por los archivos de la Administración (DCE 795/1991). Lo que no cabe es, en este punto, aportar documentos extraños obrantes ciertamente en los archivos administrativos, pero concernientes a expediente distinto.

En suma, el error tiene que referirse “a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa” (STS de 16 de enero de 1995), excluyéndose el error de Derecho, sea cual fuere la acepción, intensidad o alcance del error jurídico. No constituye error de hecho la discrepancia respecto de criterios interpretativos (STS de 9 de diciembre de 1967); o un error en la aplicación de normas jurídicas (SSTS de 29 de mayo y 25 de junio de 1974). Las “cuestiones jurídicas”, en definitiva, no constituyen error de hecho».

Esta naturaleza extraordinaria y la limitación rigurosa de sus supuestos imponen la interpretación restrictiva de estos últimos, ya que se trata de destruir la firmeza de un acto administrativo (SSTS de 17 de julio de 1981, 9 de octubre de 1984, 6 de julio y 26 de septiembre de 1988, 16 de marzo de 2004, entre otras) (Doctrina reiterada en los DDCC 389/2014, 31/2015, 82/2015 y 282/2015).

De ahí que por medio de él no puedan suscitarse cuestiones propias de los recursos ordinarios; y que, cuando se funde en las dos primeras causas del art. 118.1 LRJAP-PAC (error de hecho que resulta de un documento que obra en el expediente o que aparezca, ahora 125.1 LPACAP), debe tratarse de un hecho, cosa o suceso, esto es, una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación; que ese error de hecho sea manifiesto, evidente e indiscutible y que se refiera a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa, es decir, a la fundamentación fáctica de la *ratio decidendi*.

Por ello, queda excluido del ámbito de este recurso todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas, interpretación de normas o calificaciones que puedan establecerse. No es posible aplicar la técnica del error de hecho a cuestiones jurídicas, aunque los hipotéticos errores jurídicos sean manifiestos y patentes. En definitiva, el recurso extraordinario de revisión incide en el plano de lo meramente fáctico sin traer a colación en ningún momento el tema del Derecho aplicable (STS de 5 de diciembre de 1977, 4 de abril de 1979, 17 de junio de 1981, 28 de septiembre de 1984, 20 de marzo de 1985, 6 de abril de 1988, 16 de julio de 1992, 16 de enero de 1995, 30 de enero de 1996, 9 de junio de 1999 y 9 de octubre de 2007, entre otras), (Doctrina reiterada en los DDCC 453/2014, 48/2020, 481/2020 y 319/2021).

También es doctrina reiterada y constante de este Consejo Consultivo, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, acerca de la naturaleza jurídica del recurso extraordinario de revisión (véase Dictámenes 475/2017, de 19 de diciembre, 411/2017, de 7 de noviembre, y 335/2016, de 10 de octubre), que *«Para valorar el fondo del asunto es necesario recordar que en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo, de 31 de mayo de 2012, se señala acerca del recurso extraordinario de revisión que: “Ante todo procede recordar que, como hemos señalado en sentencias de 31 de octubre de 2006, reiterando lo declarado en sentencia de 26 de abril de 2004 (recurso de casación n.º 2259/2000, fundamento jurídico cuarto), (...) el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los*

motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe la admisión de argumento alguno de los contenidos en la demanda que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, de la concurrencia de otras posibles circunstancias que pudieran afectar a la situación de los recurrentes en este tipo de recursos”».

Por último, en el Dictamen 413/2018, de 9 de octubre, hemos manifestado que *«(...) conviene destacar las consideraciones vertidas en el Dictamen 1185/2010 del Consejo de Estado en donde se señala que la expresión “que aparezcan documentos” utilizada por el art. 118.1.2º de la Ley 30/1992 (entiéndase equivalente a la del actual art. 125.1 b) de la Ley 39/2015) debe entenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión, conocedor de los hechos que pretende acreditar, procura y obtiene la documentación de tales hechos a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la “aparición” de un documento, sino de la “creación “ del mismo, con la aludida finalidad».*

2. Aplicada la anterior doctrina al presente caso nos lleva a compartir plenamente con la Propuesta de Resolución la desestimación del presente Recurso de Revisión.

En efecto, la causa del recurso extraordinario de revisión es la contenida en el art. 125.1.b) LPACAP, que establece: *«Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»*, en virtud del cual el recurrente presenta como supuesto *«documento de valor esencial»* la copia del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (modelo 620) liquidado en la sede electrónica de la Agencia Tributaria Canaria con fecha 10 de diciembre de 2020, en el que figura como transmitente del vehículo denunciado, cuyo n.º de bastidor era VF624GPA00006206, (...) y como sujeto pasivo o adquirente Taller mecánico (...).

La fecha del documento que pretende hacer valer el denunciado es posterior a la fecha de la denuncia (16 de octubre de 2020), existiendo constancia en el expediente administrativo de informe obtenido de la consulta a la Dirección General de Tráfico (DGT) con fecha 27 de enero de 2021 en la que se constata que el vehículo denunciado permaneció bajo la titularidad del recurrente hasta el 10 de diciembre

de 2020, fecha en la que fue transferido, según la citada información de la DGT, a la entidad (...)

En consecuencia, siendo esa transmisión posterior a la comisión de la infracción, tal documento no nos aporta nada nuevo, no evidenciando ningún error.

Además, siendo el recurso extraordinario de revisión un medio de impugnación de carácter excepcional que se interpone contra actos administrativos firmes, donde existe una limitación rigurosa de sus supuestos, que imponen la interpretación restrictiva de estos últimos ya que se trata de destruir la firmeza de un acto administrativo como mantiene la doctrina traspuesta, no se puedan examinar otras cuestiones que pudieron y debieron invocarse en la vía administrativa ordinaria o jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, por lo que aun pudiendo acreditar la documentación presentada por el interesado que ya no era titular del vehículo -que no lo hace-, esa documentación no puede admitirse porque pudo presentarse en el curso del procedimiento que resolvió el acto contra el que se dirige el Recurso de revisión, tal como establece el art. 118 LPACAP, apartado 1, que dispone: (...) *«No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho»*.

El interesado recibió la notificación de la incoación del procedimiento sancionador con fecha 15 de marzo de 2021, momento a partir del cual pudo realizar alegaciones. Sin embargo, no consta en el expediente que haya hecho uso de ese derecho, por lo que finalmente se resolvió la imposición de la sanción por la infracción cometida sin oposición del interesado.

Se insiste en que la documentación que aporta el recurrente en los que fundamenta su recurso no evidencia error alguno en la resolución recaída. Para que ello pueda ser así tal documentación debe tener una importancia decisiva para su resolución, es decir, que de su contenido debe racionalmente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiese sido distinta a la que finalmente se adoptó. En el presente caso, se aportan dos documentos:

La factura de venta del vehículo denunciado por parte de Transporte (...) a favor de Taller mecánico (...), de fecha 24 de septiembre de 2020, por importe de 20.000 euros.

La citada factura, pese a tener una fecha anterior a la denuncia, no evidencia por sí misma, coincidiendo este Consejo en que no es más que un acuerdo entre particulares -no está acreditada la fecha por otros medios más que por estar contenida en este documento-, que no se comunicó a la Administración Tributaria a efectos de liquidación del correspondiente impuesto hasta tres meses después y que no se ve reflejado en un cambio de titularidad del vehículo denunciado, que a la fecha de la denuncia continuaba ostentando el recurrente. A estos efectos debe recordarse que el art. 1227 del Código Civil (aplicable supletoriamente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.3 del propio Código Civil) dispone que la fecha de un documento privado no se contará respecto de terceros, entre otros supuestos, sino desde el día en que hubiese sido inscrito o incorporado a un registro público o desde el día en que se entregase a un funcionario público por razón de su oficio.

Por ello, la aportación de la citada factura en fase de alegaciones no hubiera modificado el sentido de la resolución por la que se le impuso la sanción objeto de controversia, porque no evidencia error alguno.

En cuanto a la copia del modelo 620 -aparte de que resulta contradictorio con los datos existentes en la DGT a fecha 27 de enero de 2021 sobre la titularidad del vehículo-, por el que se liquidó con fecha 10 de diciembre de 2021 el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados correspondiente a la citada venta, ya se dijo que únicamente evidencia la formalización de la compra-venta, que es posterior a la fecha de la denuncia -16 de octubre de 2020-, por lo que su aportación en fase de alegaciones no hubiera implicado una resolución diferente a la que tuvo el procedimiento sancionador. Además, en este modelo 620 consta, como fecha del devengo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, el 10/12/2020, por lo que el hecho imponible (la transmisión), según el sujeto pasivo (el adquirente), se realizó el 10 de diciembre de 2020 [art. 7.1.A) del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, en relación con el art. 21.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria].

En cualquier caso, el interesado, durante la tramitación del procedimiento sancionador, que finalizó con la resolución por la que se le imponía la sanción, y contra la que se dirige el presente recurso de revisión, pudo aportar los documentos que ahora refiere, la factura y la copia de la liquidación del correspondiente impuesto y no lo hizo. Ni siquiera presentó en plazo el recurso de reposición que cabía.

En definitiva, se coincide con la Propuesta de Resolución en que los documentos aportados no evidencian en modo alguno la existencia de error en la resolución recurrida, que dispuso la imposición de una sanción por la comisión de una infracción consistente en la realización de un transporte público de mercancías careciendo de autorización administrativa para ello, por cuya comisión el art. 102 LOTCC, atribuye la responsabilidad al titular del vehículo denunciado, que, en la fecha de comisión de la infracción (16 de octubre de 2010) era el recurrente, de acuerdo con los datos obrantes en el expediente.

Por las razones expuestas, cabe considerar que no concurre la causa de revisión aducida por el interesado en su recurso, pues de los documentos presentados por el recurrente no puede desprenderse que hayan aparecido con posterioridad a la resolución recurrida, con un contenido que hasta este momento hubiese resultado desconocido por el interesado y que, a la vez, determinara la existencia de un error en la resolución, por lo que la Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo se ajusta a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima el Recurso de Extraordinario de Revisión contra la Resolución n.º 867/2021, de 21 de abril de 2021, recaída en el procedimiento sancionador en materia de transportes por carretera, dictada por el Consejero de Gobierno de Vicepresidencia Primera, Obras Públicas, Infraestructuras, Transporte y Movilidad, presentado por (...), es conforme a Derecho, ya que no concurre causa de revisión consistente en la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida, tal como se razona en el Fundamento III.