

Dictamen n<sup>o</sup>: **423/10**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **01.12.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 1 de diciembre de 2010, sobre solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f).3<sup>o</sup> de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por A.S.P. en representación de la mercantil A, contra la Resolución de la Dirección General de Transportes, de 18 de julio de 2007, recaída en expediente sancionador.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de noviembre de 2010 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo, por el trámite ordinario, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley del Consejo, en relación con el recurso extraordinario de revisión referido.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a darle entrada con el número 420/10, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos a la Sección VI, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen, los que a continuación se relacionan:

Con fecha 31 de octubre de 2006, se formuló denuncia al vehículo de titularidad de la recurrente por parte de la Guardia Civil de Tráfico, en el kilómetro 18,000 de la carretera R-2, por los siguientes hechos: *“Efectuar un descanso diario inferior al reglamentario. Efectúa un descanso máximo de 3:20 horas en un periodo de 24 horas (00:40 del 22 a 00:40 del 21/10/2006. Se adjunta fotocopia de discos retirados en el momento del control y que documentan la denuncia”.*

En el boletín de denuncia se expresa: *“Circular transportando 3 palets de productos ultracongelados (76 bultos y 96 cajas) con una aminoración del descanso diario de 3,20 horas en el periodo comprendido entre las 00:40 horas del disco del día 20 de octubre de 2006 de A.S.P. y las 00:40 horas del disco del mismo día de R.P., este último se encuentra sin cerrar. Se remite también un tercer disco con misma fecha y matrícula y lugar diferente”.*

Como consecuencia de la denuncia se inicia el 8 de junio de 2007 expediente sancionador núm. aaa, cuya providencia de incoación, en la que se propone una sanción de tres mil trescientos un euros (3.301 €) por la comisión de una infracción muy grave (documento 2), es notificada al interesado el día 25 de junio de 2007, quien formula alegaciones el 6 de julio de 2007 en las que afirma, entre otros extremos, que *“No se está conforme con la supuesta infracción denunciada al considerar no haberla cometido, ya que teniendo en cuenta lo establecido por diversos Organismos de Transportes de las distintas comunidades autónomas donde disponen, que el descanso mínimo de 8 horas no debe considerarse ininterrumpido por conducciones que sumadas no alcance un tiempo superior a una hora, considero no haber cometido la presunta infracción que se pretende sancionar.”*

De acuerdo con la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador de 18 de julio de 2007, el Director General de Transportes dictó resolución en la misma fecha, dando por concluso el expediente e imponiendo al reclamante, una sanción de tres mil trescientos un euros (3.301 €), por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en el artículo 140.20 de la Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE 31 de julio de 1987), modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre (BOE 9 de octubre de 2003). El artículo 197.20 del Real Decreto 1211/90, de 28 de septiembre (BOE 8 de octubre de 1990), modificado por el Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre (BOE 15 de noviembre de 2006). R(CE) 561/2006 Reglamento (CE) 561/2006 del Parlamento Europeo y Consejo de 15 de marzo. Modifica R(CEE) 3821/85 y (CE) 2135/98 y deroga R(CEE) 3820/85. Armonización disposiciones en materia social (DOCE 11 de abril de 2006).

La Resolución fue notificada al interesado el 31 de julio de 2007, según consta en el resguardo de recepción de la notificación y contra la misma interpuso recurso extraordinario de revisión ante el Consejero de Transportes e Infraestructuras, con fecha de registro de entrada de 10 de marzo de 2008, en el que expresa que no se ha cometido ninguna infracción y que los discos diagrama pertenecen a tres conductores distintos, por lo que invocan la causa primera del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). También alegan que se ha causado indefensión al no haber concedido trámite de audiencia y vista del expediente y no haberle sido notificada la propuesta de resolución.

Por la Jefa del Servicio Adjunto del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes, con el visto bueno del

Subdirector General de Régimen Jurídico se elabora el 28 de octubre de 2010 informe-propuesta de estimación de recurso extraordinario de revisión al amparo de la causa 1ª del artículo 118.1 LRJ-PAC, al concurrir los requisitos establecidos para su viabilidad, salvo mejor criterio que es informada favorablemente en la misma fecha por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, legitimado para recabar dictamen de este Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 32.1 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 13.1. letra f) 3º de la Ley del Consejo Consultivo que *ad litteram* dispone: “1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre (...) 3.º Recursos extraordinarios de revisión”.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC, cuyo término se fijó el 18 de diciembre de 2010.

**SEGUNDA.-** El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la persona jurídica sancionada por la vulneración de la LOTT. En ella

concorre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJ-PAC, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El objeto de dicho recurso son los actos firmes en vía administrativa (artículo 118.1 de la LRJ-PAC), la Resolución de la Dirección General de Transportes por la que se sanciona a la recurrente no pone fin a la vía administrativa y era susceptible de haber sido recurrido en alzada, ahora bien, toda vez que el recurso de alzada no se presentó en el plazo previsto para ello, el acto sancionador devino firme.

El recurso extraordinario de revisión se fundamenta en la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, y el plazo para su interposición es de cuatro años a contar desde la fecha de notificación de la resolución impugnada, la notificación de la Resolución tuvo lugar el 31 de julio de 2007 y el recurso se ha interpuesto el 10 de marzo de 2008, por lo tanto dentro del plazo.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 112.1 LRJ-PAC, el cual sólo impone dicho trámite cuando se tienen en cuenta nuevos documentos o hechos no recogidos en el expediente originario y en el presente caso no concurre dicha circunstancia.

La petición de dictamen al Consejo Consultivo autonómico viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene en el Título VII de la LRJ-PAC, en concreto, en el Capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4<sup>a</sup>, que comprende los artículos 118 y 119. El Título VII debe su redacción íntegramente a la citada Ley 4/1999, de 13 de enero.

El artículo 118, referente al “*Objeto y plazos*” del recurso extraordinario de revisión, no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del órgano consultivo, aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 119, que, al igual que el artículo 102.3 de la misma Ley en fase de revisión de oficio, regula la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene considerando que la omisión del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Estado –u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo tiene– equivale a omisión total del procedimiento legalmente establecido, y determina que la resolución así dictada esté viciada de nulidad radical, trayendo consigo en consecuencia la necesidad de retroacción de actuaciones. Así se ha pronunciado, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª [RJ 2002\3696]):

*“Se alega en el único motivo articulado la infracción por aplicación indebida de lo dispuesto en los artículos 22.9 de la Ley de 22 de abril de 1980, junto con la de los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, en consonancia con lo resuelto por el Tribunal Constitucional con fecha 26 de noviembre de 1992 (RTC 1992, 205) (...). Evidentemente los artículos 22.9 y 23 de la Ley 3/1980 continúan en vigor en virtud de la explícita declaración de constitucionalidad entonces efectuada, e incluso cabe afirmar que ha salido reforzada la intervención del correspondiente órgano consultivo –el de la Comunidad, o el propio Consejo de Estado en su*

*caso— tras la reforma de la Ley 30/1992 llevada a cabo en 13 de abril de 1999, puesto que al suprimir la necesidad de audiencia consultiva únicamente cuando se haga razonada declaración de inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión en el supuesto del artículo 119.1, se está confirmando inequívocamente la obligatoriedad de solicitar dicho dictamen fuera de tan específico supuesto.*

*Consecuentemente, no cabe sostener que la falta de mención explícita de la necesidad de acudir al dictamen del Consejo de Estado (o del entonces inexistente órgano consultivo de la Generalidad) en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992 pueda llevarnos a la conclusión que se pretende por la parte recurrente: la de que la audiencia del mismo en el recurso extraordinario de revisión no forma parte del régimen jurídico del procedimiento administrativo común. Entonces como ahora, ya fuere por aplicación del artículo 22.9, ya sea por virtud de lo dispuesto en el nuevo artículo 119.1 de la Ley 30/1992, la intervención del órgano consultivo en este tipo de recursos es ineludible”.*

En cuanto al plazo para resolver el recurso el artículo 119.3 LRJ-PAC dispone que *“transcurridos tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa”*. Habiendo transcurrido en exceso dicho plazo, el recurso se registró en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 10 de marzo de 2008, el interesado ha podido acudir a la vía jurisdiccional, pero ello no impide que la Administración esté obligada a resolver a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJ-PAC.

**TERCERA.-** Respecto del fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, la concreta causa de revisión que se invoca, y cuya apreciación determinará la anulación del acto en cuestión.



El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 LRJ-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El recurso extraordinario de revisión fundamenta su pretensión en la causa prevista en el artículo 118.1.1ª LRJ-PAC, conforme a la cual: *“Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

Al respecto de la mencionada causa, tiene declarado el Tribunal Supremo (valga por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 24 de enero de 2007; nº de recurso 4919/2002), que *“es preciso no sólo que el error resulte de los propios documentos incorporados al expediente (...) sino que es necesario que el error sea de hecho, es decir que no implique una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate. O en términos de la sentencia de 17 de septiembre de 2004, recurso de casación 4714/2002, dictada por esta Sala y Sección que en cuanto al cumplimiento del requisito primero de los enumerados en el artículo 118 de la Ley 30/1992, 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”*.



Queda acreditada la existencia de error de hecho en la resolución objeto del recurso. Este error consistió en considerar que los discos se correspondían con un solo conductor, cuando en realidad eran de tres conductores diferentes, por lo que no se puede comprobar si entre el 21 y el 22 de octubre de 2006 se produjo la aminoración del descanso sancionada.

Así lo ha considerado también el informe-propuesta del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes, en el que se expresa que:

*“Toda vez que ha quedado comprobado que se ha producido un error al analizar los discos procede estimar el recurso extraordinario de revisión, al no existir elementos suficientes para imputar la responsabilidad administrativa a la recurrente”.*

Por todo ello, se comparte el criterio de la propuesta de resolución de estimar el recurso al amparo de la causa primera del artículo 118.1 LRJ-PAC.

No obstante, debe advertirse que el error apreciado podía haber sido comprobado por la Administración en la instrucción del procedimiento sancionador. Por tanto, debe exhortarse a la Administración a realizar una mejor instrucción de los procedimientos para evitar que los administrados se vean obligados a acudir a esta vía extraordinaria, como su propio nombre indica, que es el recurso extraordinario de revisión.

**CUARTA.-** La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Transportes e Infraestructuras de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.6 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid y su acto pone fin a la vía administrativa ex artículo 55.1.c) de la misma. Dicho acto puede ser impugnado ante la jurisdicción contenciosa

administrativa ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.2 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

A la vista de todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Resolución de la Dirección General de Transportes de 18 de julio de 2007 debe estimarse al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, en los términos manifestados en la consideración jurídica tercera.

Madrid, 1 de diciembre de 2010