

Dictamen nº: **429/18**  
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **27.09.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 27 de septiembre de 2018, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. .... (en adelante, “*el interesado*” o “*el recurrente*”) contra la resolución de 27 de octubre de 2015 del director general de Transportes, recaída en un procedimiento sancionador.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 22 de febrero de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el recurso aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 109/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Con fecha 22 de marzo de 2018 se solicitó el complemento del expediente administrativo con suspensión del plazo para emitir el Dictamen, de conformidad con el artículo 19.2 ROFCJA, al considerarse incompleto el citado expediente. Con fecha 19 de septiembre de 2018 ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la documentación solicitada, reanudándose el cómputo del plazo para la emisión del Dictamen.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2018.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- Con fecha 18 de mayo de 2015 se formuló denuncia por la Guardia Civil de Tráfico al vehículo con matrícula 8521GJN y tarjeta de transporte 11263528, en el km. 37 de la carretera M-404 por los siguientes hechos:

*“Transporte de mercancías desde Las Rozas de Madrid hasta Aranjuez teniendo lugar la cesión, expresa o tácita, de títulos habilitantes por parte de sus titulares a favor de otras personas. Transporta neumáticos usados de maquinaria industrial”.*

2.- Como consecuencia de esta denuncia, se procedió a iniciar el expediente sancionador nº 06-BD-06438.3/2015 contra el titular del vehículo.

Intentada la notificación del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador en el domicilio que figuraba en el boletín de denuncia los días 16 de julio (a las 10:42 horas) y el día 17 de julio (a

las 11:46 horas) de 2015, resultando ausente, fue objeto de publicación en el BOE el acuerdo de incoación día 3 de septiembre de 2015. En dicho acuerdo se concedía al interesado un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones con la advertencia de que, de no hacerlas, *“la presente notificación de cargos podrá ser considerada propuesta de resolución”*.

3.- El director general de Transportes el día 27 de octubre de 2015 dictó resolución, dando por concluso el procedimiento sancionador e imponiendo al recurrente una sanción de 4.001 € por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 49 y 140.4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT).

Intentada nuevamente la notificación de la resolución del procedimiento en el domicilio que figuraba en el boletín de denuncia los días 9 de diciembre de 2015 (a las 14 horas) y el día 10 de diciembre de 2015 (a las 13 horas), con fecha 9 de marzo de 2016 se publicó en el BOE la resolución sancionadora.

4.- El día 4 de mayo de 2017, el interesado presenta en el registro auxiliar de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura escrito en el que indica un domicilio distinto al que figuraba en el Boletín de Denuncia, en el que expone:

*“- No recibí ninguna notificación en mi domicilio de la sanción.*

*Pensé que al cambiar la ley no necesitaba tarjeta de transporte, al ser un vehículo ligero y realmente lo que necesitaba era capacitación.*

*Al día siguiente de la parada de la Guardia Civil 18/05/15 fue presentada la documentación para dicha tarjeta 19/05/15. Llevo unos cuantos años con tarjeta de transportes”.*

5.- A la vista del anterior escrito, el día 9 de mayo de 2017 un técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras emite informe relativo al recurso extraordinario de revisión presentado que dice:

*“En primer lugar, significar que, queda constatado que en el momento de la denuncia, el interesado contaba con la autorización de transporte público en vehículo ligero caducada. Interesa destacar que el número de autorización corresponde al portador de la misma, es decir, el transportista y persona sancionada (transportista y conductor del vehículo). Dicha autorización fue renovada, tal y como manifiesta el expedientado en su recurso, con fecha 19/05/2015, como puede comprobarse en el Registro del Ministerio de Fomento.*

*En segundo lugar, en relación a la falta de notificación aducida, señalar que se siguieron los trámites legalmente establecidos para su realización, publicándose, tanto la providencia de incoación como la resolución del expediente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, tras los preceptivos dos intentos de notificación realizados en el domicilio del interesado”.*

El informe concluye que, considerado el momento en el que tuvo lugar el visado de la autorización, es decir, con anterioridad a la notificación de la resolución sancionadora, debería estimarse parcialmente el recurso interpuesto, rebajando el grado de la sanción a la categoría de leve, ascendiendo el importe de la sanción a 201 euros.

A la vista de lo informado, con fecha 19 de mayo de 2017 se comunicó al Servicio de Gestión Económica-Recaudación de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de la

Consejería de Economía, Empleo y Hacienda la paralización de la certificación de descubierto nº 16/151/4123 y correspondiente providencia de apremio *“hasta la resolución del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la resolución sancionadora”*.

El día 19 de enero de 2018, el jefe de Área con la conformidad del subdirector general de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras emite informe propuesta en el que considera que procede la estimación parcial del recurso interpuesto por la causa prevista en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC): error de hecho que se deduce de los propios documentos incorporados al expediente.

A los hechos anteriores les son de aplicación las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen se ha formulado por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, en virtud del artículo 18.3.a) del ROFCJA (*“cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado por: (...) a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*).

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3. letra f) apartado c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre: *“3. En especial, la Comisión Jurídica*

*Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre (...) c. Recursos extraordinarios de revisión”.*

Igualmente la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que para el supuesto que nos ocupa, está constituida por los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haberse impugnado una resolución dictada el 27 de octubre de 2015 y, por tanto, anterior a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria tercera de dicha ley.

El artículo 118 LRJ-PAC, 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 sede 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*”.

**SEGUNDA.-** El informe propuesta del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos califica el escrito presentado por el interesado el día 4 de mayo de 2017 como un recurso extraordinario de revisión que no identifica la causa del artículo 118.1 que “*debe incardinarse en la causa*

*primera, al señalar que durante años ha tenido tarjeta de transportes (se ha podido comprobar en los archivos administrativos), la tenía caducada, al pensar que no la necesitaba y la obtuvo inmediatamente, al día siguiente de la denuncia”.*

El objeto del recurso extraordinario de revisión son los actos firmes en vía administrativa (artículo 118.1 LRJ-PAC). La resolución de la Dirección General de Transportes por la que se sanciona al recurrente no ponía fin a la vía administrativa y era susceptible de haber sido recurrido en alzada, ahora bien, al no haberse formulado recurso de alzada en plazo, el acto sancionador devino firme y, por tanto, susceptible de recurso extraordinario de revisión.

El recurso de revisión regulado, como hemos señalado anteriormente, en los artículos 118 y 119 LRJ-PAC, en términos similares a como lo definen los artículos 125 y 126 de la LPAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos tasados previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda sobre la base de datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a una interpretación restrictiva de sus requisitos y motivos. En este sentido, cabe mencionar la Sentencia de 29 de marzo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (recurso 196/2015) , en la que con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo indica que el recurso extraordinario de revisión *“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”.*

Esta naturaleza extraordinaria y excepcional de este recurso exige que su planteamiento se formule con interpretación rigurosa respecto a los supuestos sobre los que resulta de aplicación, de tal forma que el mismo sólo será procedente cuando se den los requisitos exigidos por la ley y se cumplan alguno de los motivos fijados en la misma. En el presente caso, el escrito presentado por el interesado y calificado en el registro de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras como recurso extraordinario de revisión se interpone en un modelo de instancia general en el que, en relación con el expediente 06-BD-6438.3/2015, alega que no recibió ninguna notificación de la sanción en su domicilio; que pensaba que no necesitaba tarjeta de transporte al tratarse de un vehículo ligero y que *“al día siguiente de la parada de la Guardia Civil 18/05/15 fue presentada la documentación para dicha tarjeta 19/05/15”*.

Consultado el citado expediente se observa que se trata de un acto que ha puesto fin a la vía administrativa, pero el recurrente no ha alegado ninguna de las causas tasadas que recoge el artículo 118.1 LRJ-PAC para su admisión.

Entiende por ello esta Comisión que una vez calificada la petición como recurso extraordinario de revisión, y con anterioridad a la admisión a trámite del mismo, hubiera resultado procedente que se hubiera dirigido comunicación al interesado requiriéndole para que identificara la causa en la que fundaba el recurso interpuesto, con advertencia de que de no hacerlo así se podría acordar su inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar el dictamen del órgano consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.1 de la LRJ-PAC.

Asimismo, la Administración podía no haber considerado el escrito presentado como un recurso extraordinario de revisión y, por tanto,

improcedente la anulación de la sanción por esta vía, y constatada la existencia del error en la resolución sancionadora proceder a su revocación en aplicación del artículo 105.1 LRJ-PAC.

Por lo demás y una vez que la Administración, aplicando de forma laxa la previsión garantista incorporada al artículo 110.2 LRJ-PAC, admitió a trámite el recurso se constata que se han cumplido suficientemente las exigencias formales de aplicación.

La tramitación ha consistido en la incorporación del expediente sancionador, la elaboración de un informe por un técnico de apoyo de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras favorable a la estimación parcial del recurso, orden del jefe de Área de Inspección del Transporte de paralización de la correspondiente providencia de apremio e informe-propuesta de resolución, prescindiéndose del trámite audiencia al interesado, al no figurar en el procedimiento, ni ser tenidos en cuenta para la resolución del expediente otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el recurrente, ex. Artículo 84.4 LRJ-PAC.

**TERCERA.-** Por lo que respecta al 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 expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la entidad interesada, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

Así la causa invocada por la Administración para calificar el recurso presentado como extraordinario de revisión y proceder a su revisión es la contemplada en el artículo 118.1 1ª LRJ-PAC, que como hemos dicho anteriormente indica:

*“1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el 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”.*

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2016 (recurso 240/2014):

*“(…) para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables, y en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error”.*

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 30 de mayo de 2018 (recurso contencioso-administrativo nº 726/2017) recuerda que

*“Hay error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse; y esta clase de error constituye la circunstancia 1º del artículo 118.1 de la LRJ-PAC cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende.*

*Hay error de derecho cuando no hay controversia sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivar de esos mismos hechos".*

En el presente caso, la propuesta de resolución considera que concurre la causa prevista en el apartado 1º del artículo 118.1 LRJ-PAC al ponerse de manifiesto el error de hecho que se habría producido al denunciar por cesión de título habilitante y anotar en la propia denuncia un número de tarjeta de transporte que se corresponde con la que poseía el titular del vehículo, aunque en ese momento estuviese caducada.

Así las cosas no cabe duda que nos hallamos ante un error de hecho en la resolución sancionadora que tiene en cuenta unos hechos (cesión del título habilitante por parte de sus titulares a favor de otras personas) que no se produjeron, pues resulta del propio boletín de denuncia que el recurrente no había cedido su título habilitante que, simplemente, se encontraba caducada y que fue renovada al día siguiente al de la comisión de la infracción, como resulta del registro informático de tarjetas de transporte donde aparece que la tarjeta nº 11263528 correspondiente al vehículo sancionado había sido obtenida el 27 de diciembre de 2010, fue baja el 31 de octubre de 2010 y renovada el día 19 de mayo de 2015.

Copia de estos registros informáticos ha sido incorporada al expediente como solicitud de complemento del expediente administrativo para que quede incorporada al expediente la documentación que evidencia el error de hecho de la resolución recurrida porque, como ya puso de manifiesto el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 77/10, de 17 de marzo y

424/10, de 1 de diciembre, la expresión del artículo 118.1.1ª de la LRJ-PAC “*documentos incorporados al expediente*” debe interpretarse en el sentido de admitir los contenidos en archivos y registros de la Administración.

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. Se advierte, no obstante, que no es posible como propone el informe de 9 de mayo de 2017 rebajar el grado de la infracción a la categoría de leve e imponer una sanción por unos hechos distintos que el recurrente reconoce haber cometido (circular con una tarjeta de transporte caducada) al haber prescrito la infracción al año de su comisión, de conformidad con el 145 LOTT.

No obstante, advertir nuevamente que el error apreciado, falta de cesión del título habilitante por el titular a otras personas, 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 tengan que acudir a esta vía extraordinaria, como su propio nombre indica, que es el recurso extraordinario de revisión.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

### **CONCLUSIÓN**

El recurso extraordinario de revisión debe ser estimado al amparo de la causa prevista en el artículo 118.1.1ª de la LRJ-PAC.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, 27 de septiembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 429/18

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid