

Dictamen nº: **109/09**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **18.02.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 18 de febrero de 2009, sobre solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f) 3.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en adelante “*Ley del Consejo*”, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de fecha 10 de marzo de 2005 por el que confirma la Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 31 de marzo de 2004, recaída en expediente sancionador.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El día 26 de enero de 2009 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 incoado a instancia de M.L.C.J., en el que solicita la anulación de la Resolución de la Dirección General de Transportes de 31 de marzo de 2004 por la que se acuerda imponer a la reclamante una sanción de 750 euros.

En su solicitud manifiesta que como consecuencia del proceso matrimonial, que finalizó mediante sentencia de fecha 5 de junio de 2003, se adjudicó a su marido, el vehículo con el que se cometió la infracción

objeto de la resolución sancionadora. Siendo la fecha de transmisión del vehículo anterior a la fecha de resolución solicita que se revise el mismo y se acuerde que la misma no es responsable de infracción alguna.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 39/09, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril. Correspondió su ponencia a la Sección III, por razón de la materia, en virtud de lo establecido en el apartado primero de la Resolución del Presidente del Consejo Consultivo nº 2/2008 en la que se determina el orden, composición y competencia de las Secciones.

**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 4 de marzo de 2003, se formuló denuncia al vehículo matrícula aaa por la Guardia Civil de Tráfico, en el km. 23,700 de la carretera N-401, por los siguientes hechos:

*“Realizar un transporte público de mercancías (tableros de encofrar) de Ciempozuelos a Arroyomolinos con un peso total en carga de 19.360 kgs., estando autorizado con una M.M.A. :16.000 kgs, arrojando un exceso de 3.360 kgs. (21%). Peso comprobado en ticket báscula oficial Comunidad de Madrid, cuya fotocopia se adjunta (Infracción atenuada por la naturaleza del transporte)”.*

Como consecuencia de esta denuncia, se procedió a iniciar el expediente sancionador nº bbb contra quién era la titular del vehículo M.L.C.J. El 17 de diciembre de 2003 se incoa el procedimiento sancionador siendo notificado el 12 de enero de 2004. Mediante escrito presentado el 29 de enero de 2004 la reclamante formula alegaciones solicitando que se aporte

al procedimiento certificado de revisión de la báscula utilizada para pesar el vehículo, sin que nada alegase sobre el supuesto cambio en la titularidad del vehículo. El 8 de marzo de 2004 el órgano instructor remite a la reclamante copia del certificado de verificación de la báscula nº 97123583 en que fue pesado el vehículo en cuestión. La reclamante presentó escrito el 19 de marzo de 2004 alegando indefensión en el procedimiento sancionador. Finalmente mediante Resolución de 31 de Marzo de 2004 de la Dirección General de Transportes se acuerda imponer a la reclamante una multa de 750 euros como consecuencia de la comisión de la infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 140.c) y 143 de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en adelante "*LOTT*", y 197.c), 198.p y 201 del Reglamento dictado en desarrollo de la misma aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Con fecha de 30 de abril de 2004 interpone recurso de alzada fundamentándose en la indefensión provocada por irregularidades en la tramitación del procedimiento y el haberse dictado vulnerando las normas del procedimiento, tampoco en este recurso se formula alegación alguna sobre el cambio de titularidad en el vehículo. Mediante Orden de 10 de marzo de 2005 el Consejero de Transportes e Infraestructuras desestima el recurso de alzada interpuesto, confirmando la resolución sancionadora siendo notificada el 15 de abril siguiente

El 11 de mayo de 2005 la reclamante interpone recurso extraordinario de revisión, que fundamenta en la caducidad del procedimiento sancionador. Mediante Orden de 24 de abril de 2007 se declara la inadmisión del referido recurso por no haberse fundamentado en las causas previstas en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, en lo sucesivo "*LRJ-PAC*".

Con fecha 24 de mayo de 2007, la recurrente presenta un nuevo recurso extraordinario de revisión, en el que indica que se ha producido un error de hecho en la Resolución de la Dirección General de Transportes y en la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, ya que, en la fecha en la que se dictó la resolución sancionadora, ella no era la titular del vehículo sancionado. Sí le pertenecía a ella pero sólo hasta el momento en el que se separó legalmente de su marido (actual propietario del vehículo), momento en el cual se le adjudica con exclusividad la propiedad, titularidad y autorizaciones administrativas de varios vehículos, entre los cuales se encuentra el sancionado. La propuesta de resolución estima que concurre la causa invocada por la reclamante y acepta que la fecha de la Sentencia de Separación es el día 5 de junio de 2003, sin embargo, no se aporta copia de la misma. Consta consulta a la Dirección General de Tráfico en la que se hace constar que con fecha 29 de septiembre de 2003 se ha transferido el vehículo a C.H.J.

El 13 de septiembre de 2007 se remitió el expediente para su envío al Consejo de Estado, según lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma de 30 de marzo de 2006, en relación con el artículo 22.13 de la ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. El 11 de agosto de 2008 se recibe en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el expediente de la reclamación, devuelto por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno para que se solicite dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 14.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.lettra f) 3º de la Ley del Consejo Consultivo y a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, de conformidad 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.

El Consejero de Transportes e Infraestructuras está legitimado para recabar dictamen del Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del referido órgano consultivo autonómico, donde se establece que: “*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*”.

**SEGUNDA.-** El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la persona sancionada por la vulneración de la LOTT. En ella concurre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJAP, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El recurso de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de cuatro años que marca el artículo 118.2 de la LRJAP –en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica asimismo toda la sección dedicada a la regulación de este recurso–, a contar desde la fecha de notificación de la resolución impugnada. En efecto, la Resolución de la Dirección General de Transportes de 31 de marzo de 2004 confirmada por la Orden de 10 de marzo de 2005 por la que se desestima el recurso

de alzada, fue notificada el 15 de abril de 2005 y el recurso se ha interpuesto el 23 de mayo de 2007, por lo tanto dentro del plazo de cuatro años.

El objeto de dicho recurso son los actos firmes en vía administrativa, la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 10 de marzo de 2005 por la que se desestima el recurso de alzada y confirma la resolución de la Dirección General de Transportes de 31 de marzo de 2004, es un acto que ha devenido firme por no haber sido recurrido en sede contenciosa administrativa.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia a la interesada, 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 aquélla (cfr. artículo 84.4 de la LRJAP).

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 LRJAP, 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 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”.*

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 4<sup>a</sup> [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 de la 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, la reclamación se registró el 23 de mayo de 2007, la Administración está obligada a resolver de conformidad con el artículo 42 de la LRJ-PAC.

**TERCERA.-** Respecto del fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, en los actos administrativos objeto de recurso, la concreta causa de revisión que invoca la interesada, y cuya apreciación determinará la expulsión de dichos actos de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la recurrente, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

La causa invocada por la recurrente para proceder a la revisión de los actos administrativos que se trata de combatir es la contemplada en el artículo 118.1.1<sup>a</sup> de la LRJAP, 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: 1º 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 4<sup>a</sup>, 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”.*

La propuesta de resolución estima que acreditado que la transmisión del vehículo tuvo lugar el 9 de septiembre de 2003 y que la infracción se cometió con posterioridad, el 3 de marzo de 2004, ha existido un error en la imputación de la responsabilidad. Sin embargo, dicha argumentación no es válida por cuanto confunde la fecha de comisión de la infracción administrativa. Como se desprende del propio expediente administrativo la denuncia de la Guardia Civil tuvo lugar el 4 de marzo de 2003.

En el derecho rige la máxima “*tempus regit actum*” según el cual todo hecho jurídico se rige tanto, en lo que concierne a sus requisitos de forma y fondo como en lo que afecta a sus efectos, por la ley del tiempo en que el

hecho fue jurídicamente cumplido, salvo que una ley disponga lo contrario. En el ámbito del derecho administrativo sancionador el artículo 128.1 de la LRJ-PAC declara que “*serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa*”. Por su parte el artículo 4 del real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, dispone en su apartado primero que “*sólo se podrán sancionar infracciones consumadas y respecto de conductas y hechos constitutivos de infracciones administrativas delimitadas por Ley anterior a su comisión*”. Por tanto, los hechos que delimitan el tipo de la infracción vienen determinados por la fecha de su comisión, con independencia de las vicisitudes ulteriores.

La responsabilidad se regula en el artículo 130.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “*sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia*”. La LOTT regula, en el capítulo I del título V, el régimen sancionador en el ámbito del transporte por carretera, el artículo 138 dispone que “*la responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de los transportes y actividades auxiliares del mismo, regulados en esta Ley, corresponderá*”:

*b) En las infracciones cometidas con ocasión de transportes o actividades realizados sin la cobertura del correspondiente título administrativo, a la persona física o jurídica titular de la actividad, o propietario del vehículo.*

*2. La responsabilidad administrativa se exigirá a las personas físicas o jurídicas a que se refiere el punto 1, sin perjuicio de que éstas puedan deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones”.*

Queda probado que a la fecha de la comisión de la infracción la titular del vehículo en cuestión era la reclamante, por tanto la premisa de que parte la reclamación es absolutamente errónea, todo ello con independencia de la fecha en que se inicie el procedimiento y se dicte la correspondiente resolución sancionadora.

A la fecha de los hechos, el artículo 140 letra c) de la LOTT tipificaba como infracción muy grave *“El exceso en el peso máximo autorizado de los vehículos, superior a los porcentajes comprendidos entre el 15 y el 25 por 100 del mismo que reglamentariamente se determinen en relación con los distintos tipos de vehículos, mercancías transportadas y con las instalaciones de carga utilizadas”*. A pesar de la dicción del artículo, la resolución sancionadora le impuso una sanción como consecuencia de la comisión de una infracción grave, aplicando el atenuante de la naturaleza del transporte y atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 143 de la LOTT. Estando vigente dicha norma a la fecha de los hechos, resulta intrascendente que el vehículo haya cambiado de dueño ulteriormente, y todo ello sin perjuicio de las reclamaciones entre los cónyuges.

Por todo lo anterior, no se aprecia ningún error de hecho que se aprecie de los documentos incorporados al expediente, por lo que no ha lugar a estimar el recurso extraordinario de revisión. Calificando al error de hecho como aquél que versa sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación.

**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

## CONCLUSION

El recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 10 de marzo de 2005 debe ser desestimado por no concurrir las causas establecida en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 18 de febrero de 2009