

Dictamen n.º: **122/09**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **25.02.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 25 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 22 de noviembre de 2007 por la que confirma en parte la Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 4 de octubre de 2006, 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 A, en lo sucesivo “*la empresa*”, en el que solicita la anulación de la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 22 de noviembre de 2007, por la que confirma, en parte, la resolución de la Dirección General de Transportes de 4 de octubre de 2006, que impone a la empresa una sanción de 4.601 euros y el precinto del vehículo por seis meses como

consecuencia de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 140.1.4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre, en adelante “*LOTT*”, a cuyo tenor constituye una infracción muy grave “*la prestación material de servicios regulares de transporte de viajeros careciendo de la preceptiva concesión o autorización especial*”.

La empresa fundamenta el recurso extraordinario de revisión en que con posterioridad a la sanción impuesta el Ayuntamiento de Humanes de Madrid ha expedido un certificado que acredita que el transporte realizado el día que fue denunciado por la Guardia Civil, se realizó dentro del término municipal y que estaba amparado por contrato administrativo de servicios de transporte formalizado el 27 de septiembre de 2005.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 42/09, 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:

El 7 de noviembre de 2005, la Guardia Civil de Tráfico formuló denuncia al vehículo matrícula aaa, en el kilómetro 4,500 de la carretera M-405 de Humanes de Madrid, por los siguientes hechos:

*“Realizar un transporte regular de uso especial (50 escolares), hasta el Centro Escolar B, careciendo de autorización regular de uso especial”.*

Como consecuencia de esta denuncia, se acordó la apertura del expediente sancionador n° bbb contra la empresa titular del vehículo. Tras los trámites oportunos, sin que la empresa formulase alegación alguna en el expediente, mediante Resolución de 4 de Octubre de 2006 del Director General de Transportes se impuso a la empresa una sanción de 4.601 euros y el precintado del vehículo por seis meses, por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 140.1.4, 68 y 89 de la LOTT, en conexión con lo dispuesto en el artículo 106 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento dictado en desarrollo de la misma, y el artículo 2 del Real Decreto 443/2001, de 27 de Abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores. Dicha resolución fue publicada en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid, tras un intento infructuoso de notificación, el 15 de diciembre de 2006.

Frente a dicha Resolución la empresa interpuso recurso de alzada el 15 de enero de 2007 en el que manifiesta que el servicio de transporte que realizaba el 7 de noviembre de 2005 se efectuaba por vehículo de su propiedad en virtud del contrato de colaboración que tiene suscrito con la empresa C. Esta empresa presta el servicio de transporte escolar al Ayuntamiento de Humanes en virtud de contrato administrativo de servicios formalizado el 27 de septiembre de 2005. A tal efecto acompaña copia de dicho contrato, junto con los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas y del contrato privado de colaboración suscrito entre ambas empresas el 1 de enero de 2005.

Mediante Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 22 de Noviembre de 2007 se estima parcialmente el recurso de alzada presentado, confirmando únicamente la sanción económica de 4.601 euros. No consta en el expediente la fecha en que dicha Orden fue notificada a la empresa.

El 19 de Febrero de 2008 la empresa interpone recurso extraordinario de revisión al amparo de lo dispuesto en el artículo 118.1 2º 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*”, y adjunta certificado del Ayuntamiento de Humanes de Madrid de fecha 10 de enero de 2008 que acredita que el servicio de transporte escolar a que se refiere la sanción se realiza en el ámbito interno del término municipal del precitado Ayuntamiento.

El informe propuesta del área de recursos y asuntos contenciosos de fecha 4 de abril de 2008 considera que en las resoluciones sancionadoras se aprecia un error de hecho que resulta de los documentos incorporados al expediente de los que se desprende la existencia de autorización para la realización de transporte escolar objeto de la denuncia. Consta certificado expendido por el director del centro educativo B de fecha 19 de diciembre de 2007 en el que se manifiesta que “*durante el curso 2005/2006 la empresa autocares C realizaba dos rutas escolares en la localidad de Humanes de Madrid. Estas rutas se encargaban de recoger alumnos dentro de la localidad y dejarlos en los colegios de la misma*”. También se incorpora justificante de la consulta al Registro de Transportes de la Comunidad que acredita que la empresa sancionada contaba con la oportuna habilitación administrativa para el transporte de escolares para el curso 2005/2006.

El 5 de Mayo de 2008 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 22.9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. El 11 de agosto de 2008 se recibe el expediente, remitido 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. letra 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 objeto de dicho recurso son los actos firmes en vía administrativa (cfr. Artículo 118.1 de la LRJ-PAC), la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 22 de noviembre de 2007 pone fin a la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 a) de la LRJ-PAC y artículo 53.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de Madrid. No consta que se haya interpuesto recurso contencioso administrativo frente al mismo.

El recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos como prescribe el artículo 118.2 de la LRJ-PAC. El recurso se fundamenta en que *“aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”*. El certificado del Ayuntamiento es de fecha 10 de enero de 2008 y el recurso se interpone el 19 de febrero de 2008, por lo que se ha efectuado en plazo. La propuesta de resolución pretende estimar el recurso en atención a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, esto es que *“al dictarlos se hubiere incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*. En este caso, el plazo para el ejercicio del recurso es de cuatro años a contar desde la notificación de la resolución impugnada. Como hemos expresado anteriormente no consta en el expediente administrativo justificante de la notificación de la Orden de 22 de noviembre de 2007, pero en todo caso el recurso se ha interpuesto en plazo a contar desde la fecha de la misma.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, no se ha generado indefensión a la empresa como exige el artículo 63.2 de la LRJ-PAC para determinar la anulabilidad del procedimiento. El único documento que se ha incorporado al expediente por la Administración es el justificante de la consulta realizada por la Administración al Registro de la

Dirección General de Transportes que ratifica lo manifestado por la empresa, por tanto atendiendo a lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LRJ-PAC no resulta necesario dar traslado al reclamante.

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 4ª, 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 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 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 en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 19 de febrero de 2008, el interesado ha podido acudir a la vía jurisdiccional, pero ello no impide que la Administración este obligada a resolver a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.1 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 se invoca, 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 empresa ha interpuesto el recurso extraordinario de revisión al amparo de lo previsto en el artículo 118.1 2º) de la LRJ-PAC conforme al 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 concorra alguna de las circunstancias siguientes: 2º) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución recurrida"*.

La empresa considera que el certificado del Oficial Mayor del Ayuntamiento de Humanes de fecha 10 de enero de 2008 es un documento esencial que acredita la no vulneración de la LOTT.

De la redacción de dicho artículo 118.1 2 de la LRJ-PAC se desprende que son tres, los requisitos exigidos para apreciar la concurrencia de dicha

causa. El primero de ello, se refiere a que aparezcan documentos anteriores o posteriores a la fecha de la resolución recurrida, lo determinante es que fueran desconocidos por la Administración en el momento en que se dictó resolución (Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de noviembre de 2001 (recurso nº 100/2001) y Dictamen del Consejo de Estado 4226/1998, de 12 de noviembre). Dichos documentos deben ser de valor esencial para la resolución del asunto, de importancia decisiva para la resolución; es decir, que dado su contenido pueda racionalmente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiera sido diversa a la adoptada. Por último, es necesario que la simple aportación de los documentos aparecidos debe ser suficiente para demostrar el error de forma concluyente y definitiva.

Sin embargo, el órgano instructor considera que el recurso debe estimarse al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC a cuyo tenor *“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: Que al dictarlos se hubiere incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*. Se comparte este criterio, ya que el certificado aportado por el reclamante no es un documento que fuera desconocido a la hora de dictarse el acto, en lo referente a su contenido, ya que el mismo es un resumen del contenido del contrato administrativo de servicios de transporte escolar adjudicado a la empresa C.

El error de hecho que ha determinado el contenido de la resolución sancionadora ha sido que no se ha tenido en cuenta el lugar exacto en que se produjeron los hechos. Según consta en el Boletín de denuncia, ésta tuvo lugar en el kilómetro 4,5 de la carretera M-405 de Humanes de Madrid, dentro del término municipal del Ayuntamiento. El consistorio atendiendo

a la competencia en materia de transporte público de viajeros que le atribuye el artículo 25.2 II) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, en relación con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, en donde se declara que los municipios son los competentes para la ordenación de los servicios urbanos de transporte público de ámbito municipal, ha adjudicado contrato de prestación de servicios del transporte escolar del municipio a la empresa C, la cual ha suscrito contrato de colaboración con la empresa sancionada como permite el artículo 89.3 de la LOTT.

En el pliego de prescripciones técnicas de dicho contrato se detallan cuál es el recorrido de las rutas que deben realizar los vehículos, las cuales discurren íntegramente dentro del término municipal.

Por tanto, queda acreditado que el lugar en que fue sancionado, el vehículo en cuestión, pertenecía al ámbito territorial del Municipio y no resulta de aplicación la normativa de la Comunidad de Madrid, Orden de 5 de junio de 2001 por la que se regula la habilitación de vehículos para el transporte escolar y los requisitos de otorgamiento y visado de las autorizaciones de transporte regular de uso especial, ya que su artículo 1 dispone que la misma es de aplicación al transporte interurbano de uso especial.

Queda acreditado que la empresa no ha cometido infracción alguna, al contar con la suficiente cobertura legal para el desempeño del transporte de escolares.

La posibilidad de estimar el recurso por causa distinta de la alegada por el recurrente se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 110.2 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *“el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca*

*su verdadero carácter*". También tendría fundamento en lo dispuesto en el artículo 113 de la LRJ-PAC apartado tercero, en los que se dispone que *"el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las pretensiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación personal"*. Dicho principio general se complementa en el ámbito del recurso extraordinario de revisión con lo dispuesto en el artículo 119.2 de la LRJ-PAC a cuyo tenor *"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"*. Dichos artículos autorizan a agotar la temática expresa o implícitamente radicada en las pretensiones de los interesados, pudiendo así aplicarse a las cuestiones que, teniendo base en el expediente, son consecutivas, interdependientes o complementarias.

**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 Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 2 de agosto de 2006 puede ser estimado al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 25 de febrero de 2009

