

Dictamen n.º:           **123/09**  
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 Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 17 de julio 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 Resolución de la Dirección General de Transportes de 17 de julio de 2006, que impone a la empresa una sanción de 4.601 euros y el precintado 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”.*

En su solicitud manifiesta que se ha producido un error en la imposición de la sanción ya que de acuerdo con los documentos aportados en el recurso de alzada la empresa reúne los requisitos legales para el transporte de escolar el 14 de noviembre de 2005.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 43/09, 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:

La Guardia Civil de Tráfico formuló denuncia al vehículo matrícula aaa el día 14 de Noviembre de 2005, en el kilómetro 21 de la carretera M-607, por los siguientes hechos:

*“Realizar un transporte regular de viajeros de uso especial (43 escolares, Colegio B), desde Madrid hasta Tres Cantos, careciendo de autorización específica”.*

Como consecuencia de esta denuncia, se procedió a iniciar el expediente sancionador nº bbb contra la empresa propietaria del vehículo. En el escrito de alegaciones formulado frente al acuerdo de inicio del procedimiento sancionador la empresa manifiesta que es titular de la oportuna habilitación

que le permite hacer el transporte de escolares, sin embargo, no acompaña prueba de la misma.

De acuerdo con la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador, el Director General de Transportes dictó resolución con fecha 17 de julio de 2006, dando por concluso el expediente e imponiendo 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, 89 de la LOTT, modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, 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 notificada el 9 de agosto de 2006, según consta en el expediente.

Frente a la resolución sancionadora el reclamante interpuso recurso de alzada el 14 de septiembre de 2006, en que solicita la anulación de la resolución sancionadora y al efecto aporta los siguientes documentos:

1º) Copia de la solicitud de renovación de la autorización para el transporte público regular de uso espacial (escolar) con el sello del registro de entrada en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 8 de noviembre de 2005.

2º) Copia de la autorización de transporte nº 001851 a favor de la empresa C aprobada por Resolución del Director General de Transportes de fecha 18 de noviembre de 2005, con validez desde el 8 de noviembre de 2005 hasta el 30 de junio de 2006. Entre los vehículos autorizados consta el vehículo que fue sancionado, matrícula aaa.

3º) Copia del contrato privado de colaboración para la realización de servicios de transporte en autocar suscrito entre la empresa sancionada y la mercantil C de fecha 26 de agosto de 2004.

Fundamenta la falta de aportación previa de dichos documentos en lo dispuesto en el artículo 35 f) 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*”, a cuyo tenor los ciudadanos tiene derecho a no aportar los documentos que ya se encuentren poder de la Administración actuante.

Mediante Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de fecha 27 de abril de 2007 se inadmite el recurso de alzada presentado por extemporáneo.

El 5 de julio de 2007 la empresa interpone recurso extraordinario de revisión alegando, en síntesis, 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.

La Administración propone la estimación del recurso, por considerar que de los documentos aportados junto con el recurso de alzada y de las comprobaciones efectuadas en el Registro de Transportes de la Comunidad la empresa estaba debidamente habilitada para colaborar en al realización del transporte de escolares. El 8 de Abril 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 Resolución del Director General de Transportes de 17 de julio de 2006 ha devenido firme en cuanto no fue recurrida en tiempo y forma. Dicha resolución fue notificada el 9 de agosto de 2006 y el recurso de alzada se interpuso el 14 de septiembre de 2006, por lo tanto fuera del plazo de un mes que prescribe el artículo 115.1 de la LRJ-PAC.

El recurso extraordinario 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 del Director General de Transportes de 17 de julio de 2006 fue notificada el 9 de agosto y el recurso se ha interpuesto el 14 de septiembre siguiente, por lo tanto dentro del plazo de cuatro años.

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 es la copia del resultado de verificar los datos alegados ante 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 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 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 18 de septiembre de 2006, 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 el acto administrativo objeto de recurso, la concreta causa de revisión que se invoca, y cuya apreciación determinará la anulación del acto en cuestión.

La causa invocada por la recurrente para proceder a la revisión del acto administrativo 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: 1<sup>a</sup> 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; n<sup>o</sup> 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 por la consulta efectuada al Registro de Transportes de la Comunidad que la empresa tiene la correspondiente autorización debe ser estimado el recurso. Como se

desprende del expediente administrativo, la empresa sancionada adjuntó al recurso de alzada los documentos que justificaban que cumplía con los requisitos establecidos por la legislación vigente. El artículo 89 de la LOTT regula la autorización especial para la prestación del servicio de transporte regular de viajeros de uso especial, cuyo apartado tercero permite que *“los servicios a los que se refiere este artículo podrán realizarse, cuando resulten insuficientes los vehículos propios, utilizando vehículos de otros transportistas que cuenten con la necesaria autorización de transporte discrecional, de conformidad con el régimen que reglamentariamente se establezca”*. Dicho artículo está desarrollado por el artículo 107 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOTT, en cuyo apartado segundo dispone que *“para la prestación del servicio podrán utilizarse, además de los vehículos expresados en la correspondiente autorización de uso especial a los que se refiere el párrafo anterior, otros amparados asimismo por autorizaciones de transporte discrecional, siempre que los tráficos que se realicen con los mismos no excedan anualmente del 50 por 100 del total, salvo que en la correspondiente autorización se establezca, en atención al elevado volumen de la demanda que haya de atenderse u otras circunstancias especiales, un porcentaje diferente. Serán por lo demás aplicables al efecto las mismas reglas establecidas en el artículo 85, excepto lo previsto en el segundo párrafo del punto 1 del mismo”*. Dicho artículo dispone que *“para hacer frente a intensificaciones de tráfico que no puedan ser atendidas por los vehículos adscritos a la concesión podrán utilizarse otros no adscritos, ya disponga de ellos el concesionario o bien le hayan sido cedidos con conductor por otros transportistas por vía de colaboración. Dichos vehículos deberán estar amparados por la correspondiente autorización de transporte discrecional y cumplir las condiciones exigidas en el título concesional para los adscritos a la concesión”*. El desarrollo de esta materia en el ámbito autonómico se

contiene en la Orden de 5 de junio de 2001 que regula la habilitación de vehículos para transporte escolar y requisitos de otorgamiento de la autorización de transporte regular de uso especial.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la 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 procedimiento sancionador se inicia como consecuencia de la denuncia formulada por la Guardia Civil en virtud de la cual, el 14 de noviembre el vehículo matrícula aaa circulaba por la carretera M-607 de Madrid dirección Tres Cantos sin la oportuna autorización especial. Una vez incoado el procedimiento sancionador, el reclamante presenta escrito de alegaciones en el que pone de manifiesto que el día de los hechos no portaba la referida autorización por estar en vías de tramitación y que prestaba el servicio en virtud de contrato de colaboración suscrito con la empresa C de conformidad con la legalidad vigente. Ello no obstante, como no aportó prueba de dichas alegaciones fueron desestimadas.

En el recurso de alzada es cuándo aporta los justificantes de sus alegaciones que evidencian el error de la resolución sancionadora, pero al ser extemporáneo el recurso de alzada fue inadmitido. Sin embargo, como ya hemos puesto de manifiesto en dictámenes anteriores, y recogiendo la doctrina del Consejo de Estado al respecto (Dictámenes nº 663/2000, de 13 de abril, y 55/2007, de 1 de marzo), el término “*de los propios documentos incorporados al expediente*” que impone el artículo 118.1.1º de la LRJ-PAC permite incluir aquellos documentos que derivan de los archivos y registros de la propia Administración. Como se desprende de la consulta efectuada al Registro de Transportes de la Consejería en cuestión,

y cuyo resultado se incorpora al expediente, la empresa sancionada a la fecha de los hechos contaba con la oportuna habilitación de empresa colaboradora para el transporte de escolares.

Por todo ello, se evidencia que la Resolución de la Dirección General de Transportes de 17 de julio de 2006 ha incurrido en un error de hecho claro y evidente que impone la estimación del presente recurso.

**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 del Director General de Transportes de fecha 17 de julio de 2006 debe ser estimado al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 25 de febrero de 2009