

Dictamen n.º: **133/09**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **04.03.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 4 de marzo 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 12 de febrero de 2007, 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 la empresa A, en el que solicita la anulación de la Resolución de la Dirección General de Transportes de 12 de febrero de 2007, que impone a la empresa una sanción de 1.501 euros como consecuencia de la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 141.31 en relación con los artículos 140.1.9, 47 y 90 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre, en adelante “*LOTT*”, a cuyo tenor constituye una infracción grave “*La realización de transportes públicos*

*careciendo de autorización, aun cuando se lleve a bordo del vehículo una autorización o licencia, o una copia de éstas, que se encuentre caducada, revocada o que por cualquier otra causa hubiera perdido su validez o debiera haber sido devuelta a la Administración en cumplimiento de normas legal o reglamentariamente establecidas”.*

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 escrito de descargos, la empresa reúne los requisitos legales y no requiere la obtención de previa autorización.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 46/09, 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 20 de abril de 2006, se formuló denuncia al vehículo matrícula aaa por la Guardia Civil de Tráfico, en el kilómetro 18,000 de la carretera A-IV, por los siguientes hechos:

*“Realizar un transporte público de mercancías (paquetería) desde Ciempozuelos hasta Madrid, en vehículo ligero, careciendo de autorización de transportes”.*

Como consecuencia de esta denuncia, el 21 de diciembre de 2006, la Administración inició el procedimiento sancionador nº bbb contra la empresa, siéndole notificado el pliego de cargos el 3 de enero de 2007, el 17 de enero siguiente, presentó el oportuno pliego de descargos en el que solicita el archivo de las actuaciones. A tal efecto alega el reclamante que el vehículo en cuestión tiene una masa máxima autorizada de 2.000 KG, como se deduce de la tarjeta de transporte que aporta junto a su escrito, y que en virtud del artículo 41.2 c) y 109.2 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, no es necesaria la obtención de título habilitante.

Ello no obstante, mediante Resolución del Director General de Transportes de fecha 12 de febrero de 2007 se acuerda imponer a la empresa una sanción de 1.501 euros, por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 47, 90, 141.31 en relación con el artículo 140.1.9 y 143.1.f de la LOTT; y en los artículos 41 y 109 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha ley. Dicha resolución fue notificada mediante edicto publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 30 de marzo de 2007.

El 6 de marzo de 2008, la empresa interpuso recurso extraordinario de revisión, alegando en síntesis, que el 17 de noviembre de 2003 se llevó a cabo una reforma técnica del vehículo, por la que se produjo una disminución de su masa máxima autorizada a 2.000 kgs., y siendo la denuncia de fecha posterior (20 de abril de 2006) no ha existido infracción de la normativa vigente. Para acreditar dicha alegación, aporta la tarjeta de inspección técnica del vehículo y nota expedida por la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, de fecha 18 de febrero de 2008. Por último, aporta copia del justificante del ingreso de la sanción el 7 de febrero de 2008.

La Administración propone la estimación del recurso al amparo de la causa primera del artículo 118.1.1 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*”, por considerar que de los documentos incorporados al expediente sancionador la empresa no requería la obtención de la correspondiente autorización. El 25 de junio 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 12 de febrero de 2007 ha devenido firme en cuanto no fue recurrida en tiempo y forma.

El recurso extraordinario de revisión se fundamenta en la causa segunda del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, esto es cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, y el párrafo segundo establece un plazo de tres meses para la interposición del recurso a contar desde el conocimiento de dicho documento. El documento en cuestión es la nota de la Dirección General de Tráfico de 18 de febrero de 2008, y el recuso se ha interpuesto el 6 de marzo siguiente, por lo tanto, en plazo. También se puede considerar interpuesto en plazo si se estima al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, como propone la propuesta de resolución, en este supuesto el artículo 118.2 establece un plazo de cuatro años a contar desde el día siguiente a la notificación de la resolución.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia,

resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LRJ-PAC, el cual sólo impone dicho trámite cuando se tienen en cuenta nuevos documentos o hechos no recogidos en el expediente originario.

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 6 de marzo 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 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 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 recurso extraordinario de revisión fundamenta su pretensión en la causa prevista en el artículo 118.1 2º) 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 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"*.

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, la propuesta de resolución considera que el recurso debe estimarse al amparo de la causa contemplada en el artículo 118.1.1ª 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: 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".*

Se comparte el criterio de la propuesta de resolución ya que la disminución de la carga máxima autorizada queda acreditada en el propio expediente sancionador. En el escrito de alegaciones de fecha 17 de enero de 2007, la empresa aportó copia de la Tarjeta de Inspección Técnica del vehículo matrícula aaa, donde, en el apartado de reformas autorizadas, consta la fecha de 17 de noviembre de 2003 y la disminución de la masa máxima autorizada a 2.000 kg., añadiendo que de servicio de "A.S.C." pasa a servicio particular. Con posterioridad, junto al escrito de interposición del recurso extraordinario de revisión, la recurrente adjunta, documentos ya aportados con anterioridad y el obtenido de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, donde figura la modificación de la masa máxima autorizada del vehículo en los términos señalados.

El artículo 41.1.c) del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, vigente en el momento de la denuncia, dispone que: *"Por excepción a lo establecido en el punto anterior, no será necesaria la obtención de título habilitante, sin perjuicio de lo previsto en el punto siguiente y de la obligatoriedad del cumplimiento de las normas de ordenación del transporte que sean de aplicación, para la realización de las siguientes clases de transporte:*

*c) Transportes públicos o privados complementarios de mercancías realizados en vehículos de hasta 2 toneladas métricas de peso máximo autorizado inclusive. El referido peso máximo autorizado podrá ser modificado por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, con carácter general, o únicamente para los vehículos de determinadas*

*características, sin que en ningún caso pueda ser superior a 3,5 toneladas métricas”.*

Por tanto, al tener el vehículo sancionado matrícula aaa, el día del hecho denunciado, 20 de abril de 2006, una masa máxima autorizada de 2000 kgs., no superaba las dos toneladas métricas inclusive, por lo que no es necesaria la obtención de información.

El error en que incurrió la resolución sancionadora tiene la naturaleza de error de hecho, al versar sobre una cantidad, en concreto, la magnitud de la masa máxima autorizada al vehículo denunciado, 2.000 kgs, dato evidente, indiscutible y manifiesto exento de cualquier valoración e interpretación jurídica.

Por todo ello, se evidencia que la Resolución de la Dirección General de Transportes de 12 de febrero de 2007 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 12 de febrero de 2007 debe ser estimado al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 4 de marzo de 2009

