

Dictamen n.º: **308/10**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **22.09.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 22 de septiembre de 2010, 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 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 23 de octubre de 2009 y la Resolución de la Dirección General de Transportes, de 22 de enero de 2009, recaída en el expediente sancionador aaa.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 3 de agosto de 2010 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid 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 iniciado a instancia de la mercantil A, en el que solicita la anulación de la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 23 de octubre de 2009 que confirma la Resolución de la Dirección General de Transportes, de 22 de enero de 2009, por la que se acuerda imponer a la reclamante una sanción de 4.576 euros por realizar un transporte público de mercancías (sacos de yeso y escayola), desde San Martín de la Vega

hasta Coslada, con un peso total en carga de 17.600 Kgs., teniendo una MMA de 12.000 Kgs. (Exceso 5.600 Kgs.)

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a darle entrada con el número 295/10, 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 la ponencia a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 22 de septiembre.

Al escrito de solicitud del dictamen preceptivo se acompañó documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los que a continuación se relacionan: El 15 de abril de 2008, la Guardia Civil de Tráfico formuló denuncia al vehículo matricula bbb en el Kilómetro 1.500 de la carretera M-301, por realizar un transporte público de mercancías (sacos de yeso y escayola), desde San Martín de la Vega hasta Coslada, con un peso total de 17.600 Kgs. MMA 12.000 Kgs. Exceso 5.600 Kgs. (46,67%). Consta en ticket de la báscula oficial de la Comunidad de Madrid (Documento 1 del expediente administrativo). Se incorpora al expediente certificado de ensayos de verificación periódica de la báscula (Documento 2).

Como consecuencia de esta denuncia, se procede a incoar el expediente sancionador nº aaa contra la recurrente, cuya notificación se intenta realizar el 23 de octubre de 2008. Caduca el aviso realizado y se ordena su

publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Madrid desde el día 10 al 25 de diciembre de 2008 (Documentos 3 y 4).

El día 6 de julio de 2006, la mercantil presenta escrito de alegaciones y solicita la práctica de prueba en el expediente sancionador (Documento 5).

De acuerdo con la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador (documento 6), el Director General de Transportes dictó, con fecha 22 de enero de 2009, resolución que finalizaba el expediente e imponía a la reclamante una sanción de 4.576 euros, por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 140.19 y 55 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes, Artículo 197 Real Decreto 1211/90, de 28 de septiembre. La resolución sancionadora fue notificada a la interesada el 4 de febrero de 2009 (Documento 7).

Contra la citada resolución, interpone la empresa sancionada recurso de alzada presentado el 26 de febrero de 2009 que se fundamenta en la falta de resolución por el órgano instructor de las pruebas solicitadas en su escrito de alegaciones y en el error habido al confeccionar la ficha técnica del vehículo pues en ella constaba la MMA de 12.000 Kgs. cuando, en realidad, el vehículo tiene una MMA de 18.000 Kgs. En consecuencia, si el vehículo con la carga pesó 17.600 Kgs. y su MMA es de 18.000 Kgs., no había exceso del peso máximo permitido. Con el recurso de alzada se aporta copia de la ficha técnica del vehículo en la que se hace constar el 21 de abril de 2008 lo siguiente: *“Diligencia para hacer constar que la MTMA/MMA es de 18.000 Kgs y la clasificación correcta 22.17 desde su matriculación.- I.T. V. 2801”* (Documento 8).

Efectuada consulta informática de matrícula a la Dirección General de Tráfico, los días 2 y 15 de septiembre de 2009, consta en dicho registro como MMA del vehículo 12.000 Kgs. (Documentos 9, 10, y 11).

A la vista del resultado de la consulta, por escrito de 15 de septiembre de 2009 se requiere a la empresa para que aporte copia de la tarjeta de circulación del vehículo objeto de la denuncia (Documento 12).

Con fecha 25 de septiembre de 2009 la mercantil recurrente presenta la documentación requerida, consistente en permiso de circulación del vehículo en el que consta una MMA de 12.000 Kgs (Documento 13).

Por Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 23 de octubre de 2009, se desestima el recurso de alzada interpuesto al considerar insuficiente la prueba aportada por el recurrente (ficha técnica de la ITV), porque no coincide con lo reflejado en el permiso de circulación del vehículo ni tampoco con los registros de la Dirección General de Tráfico, en los que figura la MMA de 12.000 Kgs. En dicha resolución, se confirma la sanción de 4.576 euros y se notifica a la interesada el 10 de diciembre de 2009 (Documento 14).

El 14 de diciembre de 2009, la recurrente interpone el presente recurso extraordinario de revisión alegando el error habido porque el camión ha tenido desde el primer día de homologación la carga máxima autorizada de 18.000 Kgs. pero, por un error de la ITV se puso mal en el permiso de circulación. Aporta con su recurso, junto con la copia de la tarjeta técnica de la ITV, presentada en el recurso de alzada, copia de la tarjeta de circulación, rectificada el 14 de diciembre de 2009, en la que aparece como MMA del vehículo 18.000 Kgs. (Documento 16).

Efectuada nueva consulta a la Dirección General de Tráfico por la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 12 de abril de 2010, aparece en la ficha como MMA 18.000 Kgs. (Documento 17).

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras emite informe relativo al recurso extraordinario de revisión señalando que debería estimarse el recurso interpuesto en base al

motivo 2º del artículo 118, *“que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución recurrida”*.

Con fecha 14 de abril de 2010 se formula propuesta de resolución que reconoce que el documento presentado en vía extraordinaria acredita que de haberse podido tener en cuenta al dictarse las resoluciones, tanto en vía ordinaria como en vía de recurso, éstas hubiesen sido estimatorias.

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, según 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 (...) 3º Recursos extraordinarios de revisión”*.

**SEGUNDA.-** El recurso se ha formulado por la persona sancionada por la vulneración de la L.O.T.T. En ella concurre, pues, la condición de

interesada del artículo 31 de la LRJAP y, por tanto, está legitimada 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 23 de octubre de 2009 pone fin a la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 a) de la LRJ-PAC y artículo 53.1 c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de Madrid.

El recurso de revisión que se tramita al amparo de la causa prevista en el apartado 2º del artículo 118.1 se ha interpuesto dentro del plazo de tres meses que marca el artículo 118.2 -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 el conocimiento de los documentos que, en este caso, coincide con la fecha de notificación de la resolución impugnada. En efecto, la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras, de 23 de octubre de 2009, por la que se desestima el recurso de alzada, fue notificada el 10 de diciembre del mismo año y el recurso se ha interpuesto el día 14 de diciembre, por lo tanto dentro del plazo estipulado.

De conformidad con el artículo 118.1 de la LRJ-PAC son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente *“los actos firmes en vía administrativa”*. Como ha sostenido este Consejo (*vid.* Dictamen 38/09, de 21 de enero de 2009 y 327/09, de 3 de junio), de la lectura conjunta de los artículos 107, 108 y 109 de la LRJ-PAC se colige que son actos firmes en vía administrativa aquellos contra los que no es posible interponer ningún otro recurso en esa vía, ni siquiera el potestativo de reposición regulado en los artículos 116 y 117 del mismo cuerpo legal. No debe confundirse, pues, el concepto de actos que ponen fin a la vía administrativa (los relacionados en el artículo 109), con los actos que han

ganado firmeza en vía administrativa porque no admiten ulterior recurso administrativo. A este último tipo de actos se refiere el artículo 118.1 y son solamente ellos los susceptibles de recurso de revisión.

Sobre la cuestión de la firmeza de la resolución que resuelve el recurso de alzada, a la hora de examinar la procedencia de un recurso extraordinario de revisión contra la misma, se ha pronunciado este Consejo en sus Dictámenes 320/09 y 327/09, ambos de 3 de junio de 2009, sosteniendo el carácter firme en vía administrativa del acto que resuelve el recurso de alzada, al no caber contra él recurso potestativo de reposición.

Así pues, en el caso que nos ocupa, cabe recurso extraordinario de revisión contra la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 23 de octubre de 2009.

En otro orden de cosas, en la tramitación del recurso se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, y si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, resulta ajustado a Derecho 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 la recurrente (cfr. artículo 84.4).

**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 carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a un uso y una interpretación restrictiva acerca de su procedencia. En este sentido, abundante jurisprudencia (valga por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006, dictada en el recurso de casación 3287/2003, que cita otras anteriores) sostiene que *“el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe la admisión de argumento alguno de los contenidos en la demanda que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, de la concurrencia de otras posibles circunstancias que pudieran afectar a la situación de los recurrentes en este tipo de recursos”*.

En coherencia con el carácter extraordinario del recurso de revisión, la ley ha tasado las causas por las que cabe interponerlo y ha delimitado los actos susceptibles de este recurso. Aun cuando ninguna ha sido invocada expresamente por la empresa recurrente, de oficio ha entendido la Administración, al amparo del artículo 110.2 de la LRJ-PAC, que concurre la causa prevista en el apartado 2º del artículo 118.1, con arreglo al cual cabe el recurso extraordinario de revisión cuando *“aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”*.



Sobre esta causa concreta se ha pronunciado el Tribunal Supremo - Sentencia de 24 de junio de 2008 (recurso 3681/2005)- advirtiéndolo que *«esos documentos, aunque sean posteriores, han de ser, como dice el artículo 118 y decía el artículo 127, “de valor esencial para la resolución del asunto”; y han de ser unos que “evidencien el error de la resolución recurrida”. Estos términos, estas frases, apuntan ya a la idea de que los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa 2ª, aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución».*

Estos presupuestos se verifican en el caso que nos ocupa. En efecto, a la vista del expediente se aprecia un error de hecho en la sanción impuesta y en la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras que la confirma. Para imponer la sanción se tuvo en cuenta la ficha técnica del vehículo, el permiso de circulación y los archivos de la Dirección General de Tráfico, en los que figuraba como MMA del vehículo 12.000 Kgs., si bien la empresa recurrente ha acreditado que la verdadera MMA del vehículo era 18.000 Kgs., y se ha subsanado el error, no sólo en la ficha técnica del vehículo, sino en el permiso de circulación y en los archivos administrativos.

Estos documentos no han podido ser aportados en el procedimiento hasta el recurso extraordinario de revisión, porque, hasta que no le fue impuesta la sanción, no se tuvo conocimiento del error habido en la documentación del vehículo. Luego fue necesario, no sólo la modificación

de la MMA de la tarjeta técnica del vehículo, sino también, la rectificación -a la vista de la modificación operada-, del permiso de circulación y de los archivos administrativos.

En conclusión, el documento presentado en vía extraordinaria acredita que de haberse podido tener en cuenta al dictarse las resoluciones, tanto en vía ordinaria como en vía de recurso, éstas hubieran sido estimatorias.

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede estimar el recurso extraordinario de revisión y, en consecuencia, anular la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 23 de octubre de 2009 y la Resolución de la Dirección General de Transportes, de 22 de enero de 2009, recaída en el expediente sancionador aaa.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 22 de septiembre de 2010