

Dictamen nº: **367/10**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **03.11.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 3 de noviembre de 2010, sobre solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f) 3º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad S.V.F. contra la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 25 de junio de 2009, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a Resolución de la Dirección General de Transportes de 21 de enero de 2008, por la que se le impone a la interesada la sanción pecuniaria de 3.626 euros, por comisión de infracción muy grave del artículo 140.19 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 1 de octubre de 2010 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, en relación con el recurso extraordinario de revisión interpuesto por S.V.F. contra la resolución aludida en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a asignar el nº de registro de entrada 360/10, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de conformidad con el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, venciendo dicho plazo el próximo 8 de noviembre.

Su ponencia ha correspondido a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2010.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, son de interés para la emisión del dictamen los que a continuación se relacionan:

1.- En fecha 9 de marzo de 2007, se formuló denuncia por la Consejería de Transportes e Infraestructuras, por el hecho siguiente: "*Realizar un transporte público de mercancías (ladrillos) con exceso del 20%: 5.310 kg., una MMA de 26.000 kg. Y un peso total de 31.310 kg. Según báscula oficial de la ITV Leganés*". La empresa transportista es "A" y la empresa cargadora "S. V.F.". En el apartado "*Datos del vehículo*" figura la matrícula aaa.

Se adjunta como documento nº 1 el boletín de denuncia bbb.

2.- Como consecuencia de la denuncia anterior, se dicta providencia de incoación de procedimiento sancionador en fecha 21 de noviembre de 2007 (documento nº 4), ante la posible comisión por la empresa cargadora de una infracción muy grave tipificada en el artículo 140.19 y 55 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en la redacción dada por la Ley 29/2003, de 8 octubre, así como

en el artículo 197.19 del Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, modificado por Real Decreto 1225/2006.

A dicha providencia se acompaña la nota del servicio de Correos, constando que la misma fue entregada a su destinataria el 4 de diciembre de 2007.

3.- El 21 de enero de 2008 se dicta Resolución por la Dirección General de Transportes, por la cual se impone a la entidad S.V.F. la sanción pecuniaria de 3.626 euros por la comisión de infracción muy grave contemplada en el artículo 140.19 de la LOTT, en redacción dada por la Ley 29/2003.

Según nota del servicio de correos, dicha resolución se notificó a la interesada el 30 de enero de 2008.

5.- Como documento nº 6 del expediente, se acompaña documento manuscrito de S.V.F., presentado en el registro de la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 15 de febrero de 2008, en el que manifiesta que en relación con la denuncia recibida bajo el número de expediente ccc, *“alego en mi defensa que yo no he contratado ningún transporte con esa empresa (A). Puesto que no he hecho nada con motivo para sancionarme, solicito a esta Administración que subsanen el error y se me retire dicha denuncia”*.

6.- En fecha 25 de junio de 2008, se dicta por el Secretario General Técnico (por delegación del Consejero de Transportes e Infraestructuras, en virtud de Orden de 9 de julio de 2007), resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por S.V.F. contra resolución anterior de la Dirección General de Transportes, que resultó confirmada. Dicha resolución de la alzada es notificada a la recurrente en fecha 18 de agosto de 2008.

**TERCERO.-** En fecha 23 de enero de 2009, la interesada presenta en el registro de la Consejería de Transportes e Infraestructuras recurso extraordinario de revisión contra la Orden anterior. En dicho recurso, se alega, en síntesis, que el trabajador conductor del vehículo, empleado de la empresa A, el día de los hechos -9 de marzo de 2007- llevaba cinco días trabajando para la misma, causando baja voluntaria pocos días después. En el recurso se dice que “*desde el primer día se le dieron instrucciones claras y precisas para que siempre comprobara la carga y el albarán correspondiente, cosa que no hizo, pues confundió la carga y cogió un albarán del mostrador que no era el suyo (el de S.V.F.) en lugar de coger el suyo (el de A)*”. Acompaña a dicho escrito, entre otra documentación, la resolución de 7 de febrero de 2008 del expediente nº ddd, incoado por los mismos hechos a A, de donde resulta que el día de los hechos dicha empresa no estaba realizando un transporte para S.V.F., sino un transporte privado.

**CUARTO.-** Por la Consejería de Transportes e Infraestructuras se dicta en fecha 29 de julio de 2010, informe-propuesta de resolución acerca del recurso extraordinario de revisión interpuesto, estimando el mismo, por considerar que concurre la segunda de las causas contempladas en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), al haber aparecido un documento esencial que evidencia el error de la resolución sancionadora “*al justificar que el expediente sancionador ddd (incoado a A) fue sobreseído por la Dirección General de Transportes con fecha 7 de febrero de 2008, al considerar que el tipo de transporte realizado era privado complementario y no un transporte público de mercancías, tal y como indicó el agente denunciante en el boletín de denuncia. Sin embargo, tal circunstancia no pudo ser tenida en cuenta en momento alguno de la tramitación del*

*expediente sancionador ni, posteriormente, en la Orden que resuelve el recurso de alzada planteado por la interesada, ya que no resulta acreditada por parte de la recurrente hasta la presentación del recurso extraordinario de revisión. Por todo ello, si el transporte realizado por la empresa A era un transporte privado de sus propias mercancías y no el transporte de mercancías pertenecientes a la recurrente, la misma no puede ser sancionada por contratar un transporte con un exceso de peso, ya que la mercancía transportada, ya que la mercancía transportada le pertenecía a la propia empresa transportista”.*

Dicho informe-propuesta ha sido informado favorablemente por el Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 29 de julio de 2010.

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 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual “*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*”.

La solicitud de dictamen se ha formulado por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, en virtud del artículo 14.1 de la citada Ley (“*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de*

*la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros”), en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*

La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, una vez recibido el dictamen del Consejo Consultivo, 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, poniendo el acto que se dicte fin a la vía administrativa *ex* artículo 55.1 c) de la misma Ley. Dicho acto puede ser impugnado, en su caso, en vía 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.

**SEGUNDA.-** El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la empresa S.V.F., a la que se le impuso sanción pecuniaria, por la comisión de infracción administrativa, siendo así que dicha empresa no era la responsable. En dicha mercantil concurre, pues, la condición de interesado, del artículo 31 de la LRJAP-PAC, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

En cuanto al plazo para la interposición del recurso de revisión, es de tres meses que marca el artículo 118.2 de la LRJAP-PAC –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 evidencian el error de la resolución recurrida, dado que el recurso se fundamenta en la causa 2<sup>a</sup> del artículo 118.1. En el caso que nos ocupa, sin embargo, aun sabiendo que el recurso se interpuso el 23 de enero de 2009, no podemos afirmar taxativamente el momento en que la interesada tuvo noticias de los documentos de valor

esencial para la resolución del asunto. No obstante, dado que el informe-propuesta de resolución da por válido el recurso y no lo admite por este motivo, consideramos que el mismo se ha interpuesto dentro de plazo.

En la tramitación del recurso extraordinario de revisión, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP-PAC, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia a la empresa 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 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 I 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>): “*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”.*

La Ley establece que, de no resolverse el recurso extraordinario de revisión en el plazo de tres meses desde su interposición, se entenderá desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (cfr. artículo 119.3 de la LRJAP)

En el caso examinado, el recurso se interpone el 23 de enero de 2010, y cuando se emite dictamen por este órgano consultivo, ha transcurrido ya el mencionado plazo de tres meses. La tardanza en la resolución del recurso, sin embargo, no es óbice para que subsista la obligación de resolver de la Consejería, como impone el artículo 42 de la LRJAP-PAC, ni tampoco, como es lógico, para emitir dictamen por el Consejo Consultivo.

**TERCERA.-** El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la LRJAP-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos tasados previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda sobre la base de datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

Por lo que respecta al 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 invoca la empresa recurrente, y cuya apreciación determinará la expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la empresa recurrente, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

En primer término, el artículo 118.1 de la LRJAP-PAC, exige que este recurso se utilice para combatir actos firmes en vía administrativa. Tal condición se da en la Orden de la Consejería desestimando el recurso de alzada hecho valer frente a la inicial resolución sancionadora dictada, dado que, conforme al artículo 109.a) de la LRJAP-PAC, ponen fin a la vía administrativa *“Las resoluciones de los recursos de alzada”*. Dado que el mismo no ha sido recurrido en vía jurisdiccional, es evidente que ha ganado firmeza, y que sólo puede ser atacado por la vía de este recurso extraordinario.

La concreta causa invocada por la recurrente para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es la contemplada en el artículo 118.1.2<sup>a</sup> de la LRJAP, 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 concurra alguna de las circunstancias siguientes: 2<sup>a</sup> 2<sup>a</sup>. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”*.

Al respecto de la mencionada circunstancia en que puede fundamentarse el recurso extraordinario de revisión, la reciente Sentencia de la Sala Tercera, Sección 4<sup>a</sup>, del Tribunal Supremo, de 17 de junio de 2009, citando, a su vez, la de 24 de junio de 2008 (recurso de casación 3681/2005) tiene declarado lo siguiente: *«Esta Ley, modificando la redacción que entonces tenía la correlativa causa 2<sup>a</sup> del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, fue interpretada en el sentido de referirse sólo a documentos anteriores a la resolución objeto de revisión, permite ahora incluir en tal causa, también, los documentos posteriores. Pero 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 2<sup>a</sup>, 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. En este sentido, sí es posible que sentencias judiciales que hagan aflorar la realidad de tales situaciones lleguen a ser incluidas entre los documentos a que se refiere la causa 2<sup>a</sup>».*

Como ha quedado suficientemente explicitado en los antecedentes de hecho, la empresa recurrente ha acreditado, mediante la aportación del expediente sancionador incoado a la empresa A, y no conocido con anterioridad, que el transporte realizado el día 9 de marzo de 2007, se estaba efectuando por dicha empresa a título privado o particular, sin que la empresa recurrente hubiera tenido ninguna participación en dichos hechos objeto de sanción. A su vez, el expediente incoado a la empresa mencionada fue sobreseído por considerarse que la misma se encontraba también exenta de responsabilidad. Evidenciando dicho documento el error de la resolución recurrida, por hacer aflorar la verdadera realidad que debió tenerse en cuenta en el momento de dictarse la misma, como es que la interesada no tuvo ninguna participación en los hechos sancionados, no siendo éstos tampoco constitutivos de infracción administrativa alguna, debe estimarse el presente recurso extraordinario de revisión.

A la vista de todo lo anterior, el Consejo Consultivo formula la siguiente,

## CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad S.V.F. contra la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 25 de junio de 2009, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a Resolución de la Dirección General de Transportes de 21 de enero de 2008, por la que se le impone a la interesada la sanción pecuniaria de 3.626 euros, debe ser estimado.

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, 3 de noviembre de 2010