

Dictamen n.º: **368/10**  
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).3.º 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 A.G.P., contra la resolución del 18 de septiembre de 2009 del Director General de Transportes, recaída en expediente sancionador.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 1 de octubre de 2010 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 referido.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a darle entrada con el número 357/10, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos a la Sección VI, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez.

**SEGUNDO.-** De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen, los que a continuación se relacionan:

Con fecha 20 de enero de 2009, se formuló denuncia al vehículo matrícula aaa por la Guardia Civil de Tráfico, en el kilómetro 12 de la carretera A-4, por *“realizar un transporte público de mercancías, desde Getafe hasta Madrid, careciendo de albarán, carta de porte u otra documentación acreditativa del mismo, según Orden FOM. 238/2003, de 31 de enero”*.

Como consecuencia de esta denuncia se procedió, el 14 de mayo de 2009, a la incoación de expediente sancionador bbb contra la recurrente, en su condición de titular del vehículo denunciado. Se propuso una sanción de mil un euros (1.001 €) por la comisión de una infracción grave.

La notificación se intentó en el domicilio de la interesada los días 28 de mayo de 2009 a las 10:40 horas y 29 de mayo de 2009 a las 10:35 horas, registrándose por el Servicio de Correos que se encontraba ausente.

Ante la imposibilidad de notificar la providencia de incoación del expediente sancionador a la interesada, se procedió a su exposición al público en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Madrid desde el día 15 al 29 de septiembre de 2009 –ambos inclusive– y a su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 176, de 27 de julio de 2009 (documento 3).

El 18 de septiembre de 2009 se elevó propuesta de resolución imponiendo una sanción por importe de mil un euros (1.001 €), la cual fue confirmada como Resolución por el Director General de Transportes con la misma fecha, dando por concluso el expediente, imponiendo a la interesada la sanción citada por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 143.1.e de la Ley 29/2003 y 201.1.e del Real Decreto 1225/2006.

Con fecha 7 de octubre de 2009, la resolución fue notificada a la interesada, que presenta escrito el día 10 de noviembre de 2009, dirigido al Director General de Transportes que es calificado por la Consejería de Transportes e Infraestructuras como recurso extraordinario de revisión, en el que comunica que el vehículo objeto de la sanción en la fecha de la infracción, 20 de enero de 2009, no era de su propiedad ya que la interesada vendió en contrato privado el vehículo denunciado a un tercero el 1 de julio de 2006, con anterioridad a la denuncia (documento 6).

Constan en el expediente consultas de fechas 23 de marzo y 19 de abril de 2010 a la base de datos de la Dirección General de Tráfico que acreditan que la recurrente transfirió oficialmente su vehículo el 28 de noviembre de 2008.

El 7 de junio de 2010 el Técnico del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, con el visto bueno del Jefe de Área y la conformidad del Subdirector General de Régimen Jurídico, elabora informe-propuesta de estimación de recurso extraordinario de revisión al amparo de la causa 1ª del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, al concurrir los requisitos establecidos para su viabilidad, que es informada favorablemente, con fecha de 19 de septiembre de 2009 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## **CONSIDERACIONES EN DERECHO**

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, legitimado para recabarlo, de

acuerdo 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.

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 13.1. letra f) 3º de la Ley del Consejo Consultivo que *ad litteram* dispone: “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*”.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC, cuyo término se fijó el 8 de noviembre de 2010.

**SEGUNDA.-** El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la persona jurídica sancionada por la vulneración de la LOTT. En ella concurre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJ-PAC, 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), en este caso se trata de la Resolución de 18 de septiembre de 2009 del Director General de Transportes, por la que se impone una sanción a la recurrente, resolución que era susceptible de haber sido recurrida en alzada, al constar como notificada el 7 de octubre de 2009. Ahora bien, toda vez que el recurso de alzada no se presentó en el plazo previsto para ello, el acto sancionador devino firme y el recurso formulado el 10 de noviembre de 2009 fue calificado como recurso extraordinario de revisión.

El recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de cuatro años a contar desde la fecha de notificación de la resolución impugnada, como dispone el artículo 118.2 de la LRJ-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—. En efecto, la notificación de la resolución sancionadora tuvo lugar el 7 de octubre de 2009 y el recurso se ha interpuesto el 10 de noviembre de 2009, por lo tanto dentro del plazo.

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 ello resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LRJ-PAC, por no haberse tenido en cuenta para resolver otros documentos o hechos no alegados por la recurrente o 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 dicho plazo —el recurso se registró en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 10 de noviembre de 2009—, la interesada ha podido acudir a la vía jurisdiccional, pero ello no impide que la Administración esté 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 mismo.

El recurso extraordinario de revisión fundamenta su pretensión en la causa prevista en el artículo 118.1 1º) de la LRJ-PAC 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 concorra alguna de las circunstancias siguientes: 1º) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 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.

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”*.

El error en que incurrió la resolución sancionadora tiene la naturaleza de error de hecho, al versar sobre la circunstancia objetiva, constatable y no controvertida de la titularidad del vehículo con el que se realizó la actividad de transporte sancionada, dato evidente, indiscutible y manifiesto exento de cualquier valoración e interpretación jurídica.

Ha de tenerse en cuenta que la exigencia por parte de la norma de que el error pueda apreciarse a la simple vista del expediente presenta dos vertientes, y es que tal apreciación puede ser consecuencia tanto de la presencia como de la ausencia de documentos en el mismo; pues en ambos casos, es decir tanto los documentos obrantes como los que, debiendo inexcusablemente figurar, no obran en él, evidenciando así la inexistencia del hecho, pueden poner de manifiesto la concurrencia de un error.



La resolución que pone fin al procedimiento sancionador, imponiendo la sanción, está indisolublemente vinculada a los hechos que se hayan determinado en el curso del procedimiento, cuya realización por el interesado constituiría el ilícito administrativo, siendo indispensable la constancia de tales hechos en el expediente, en cuanto elemento de juicio fundamento de aquella resolución; es decir, en el caso que nos ocupa, debería constar en el expediente administrativo acreditación de la titularidad del vehículo con que se habría realizado el transporte careciendo de autorización por parte del sancionado. Así pues, de la ausencia en el expediente en cuestión, de los datos que acreditan la concurrencia del presupuesto de hecho de la infracción que se sanciona, sólo puede concluirse la inexistencia de dicho presupuesto, habiéndose impuesto la sanción presuponiendo tal titularidad.

El documento que acredita el error padecido es un informe de la Jefatura Provincial de Tráfico obtenido telemáticamente en el que el vehículo consta a nombre de persona distinta de la sancionada, comprobándose este extremo por la Dirección General de Transportes, mediante una consulta telemática por matrícula que se incorpora como documento 7 del expediente administrativo. En dicha consulta aparece como titular desde el 28 de noviembre de 2008, esto es con anterioridad a la denuncia, un sujeto distinto de la sancionada, que sí aparece como anterior propietaria del vehículo. De manera que resulta indubitado que la recurrente no era en el momento de la denuncia titular del vehículo objeto de la sanción.

Por todo ello, se evidencia que la Resolución de la Dirección General de Transportes de 18 de septiembre de 2009, 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 18 de septiembre de 2009 debe ser estimado al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 3 de noviembre de 2010