

Dictamen nº:

**415/10**

Consulta:

**Consejero de Transportes e Infraestructuras**

Asunto:

**Recurso Extraordinario de Revisión**

Aprobación:

**01.12.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 1 de diciembre 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 Resolución del Director General de Transportes de fecha 1 de julio de 2009.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de noviembre 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 incoado a instancia de A.P.M., en lo sucesivo “*el conductor*”, en el que solicita la anulación de la Resolución del Director General de Transportes de 1 de julio de 2009, por la que se le impone una sanción de 1.751.-€ como consecuencia de la comisión de una infracción grave tipificada en los artículos 141.4 y 55 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre, en adelante “*LOTT*”, a cuyo tenor constituye una infracción grave “*El exceso sobre la masa máxima autorizada de los*

*vehículos o de alguno de sus ejes en los porcentajes que a continuación se relacionan:”.*

El fundamento de dicho recurso radica en que el recurrente no es propietario del vehículo implicado en los hechos objeto de sanción.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 424/10, 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 su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excmo. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 1 de diciembre de 2010.

**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 16 de febrero de 2009, se formuló denuncia al vehículo matrícula aaa por la Guardia Civil de Tráfico, en el kilómetro 0,4 de la carretera M-108, por los siguientes hechos:

*“Realizar un transporte público de mercancías (folletos) desde Cabanillas del Campo (Guadalajara), hasta Mérida (Badajoz), con un peso total en carga de 4.212 Kgs. Teniendo el vehículo una MMA de 3.500 Kgs. Exceso: 712 Kgs. ( 20,34%) Comprobado en la Báscula Oficial de la Comunidad de Madrid.”*

A dicha denuncia se adjunta el ticket de la báscula, así como el certificado de verificación de la misma.

Como consecuencia de esta denuncia, se inició expediente sancionador nº bbb contra el conductor del vehículo, notificándosele la incoación del expediente el 15 de mayo de 2009.

No constando que se hubieran realizado alegaciones o presentado pliego de descargos, el Director General de Transportes dictó Resolución con fecha 1 de julio de 2009, dando por concluso el expediente e imponiendo al conductor una sanción de 1.751.-€ por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 141.4 y 55 de la LOTT, y 198.4 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres, siendo notificada dicha resolución el día 30 de julio de 2009.

Dos meses después, el 29 de septiembre de 2009, el conductor interpone recurso extraordinario de revisión, contra la anterior resolución, alegando, que el vehículo con matrícula aaa no es de su propiedad, aportado como prueba un certificado de titularidad del vehículo de fecha 28 de septiembre de 2009 emitido por la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, en el que el vehículo aparece a nombre de la empresa A.

Aporta asimismo la consulta por matrícula correspondiente al vehículo en la fecha de la denuncia, en la que el mismo consta también a nombre de la empresa antes reseñada.

La Administración, hechas las consultas pertinentes en los registros, comprueba que la titularidad del vehículo, en el momento de la denuncia, no corresponde al conductor, y emite informe propuesta del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, que concluye que procede la revisión instada pudiendo fundamentarse la misma en la causa 1<sup>a</sup> del artículo 118.1 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*”, al poner de manifiesto el error de hecho.

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 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 el presente caso se insta la revisión de la Resolución de 1 de julio 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 30 de julio 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 procediendo su impugnación a través del recurso formulado el 29 de septiembre de 2009, 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, como ya hemos indicado, la notificación de la resolución sancionadora tuvo lugar el 30 de julio de 2009, y el recurso se ha interpuesto el 29 de septiembre del mismo año, 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 el reclamante 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 LRJ-PAC, 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 4<sup>a</sup>, 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 29 de septiembre de 2009–, el interesado 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. 1<sup>a</sup>) 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 concurra 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 preexistentes o a acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

La calificación del error padecido por la Administración es importante en tanto el derecho positivo trata de forma diferente, como no puede ser de otro modo, a los actos en función de que se traten de actos viciados de error material, actos dictados con error de hecho y actos con error de derecho. Para que pueda prosperar la causa primera, especificada en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC, es necesario que el error padecido por la Administración al dictar el acto objeto de revisión sea calificado como error de hecho y este se deduzca de los propios documentos incorporados al expediente, de modo que es necesario analizar si esas dos circunstancias concurren en el caso objeto del presente dictamen.

El error de hecho, supone una voluntad que ha sido viciosamente formada sobre la base de un inexacto conocimiento de la realidad o sobre la equivocada representación de una situación fáctica. El Consejo de Estado en Dictamen de 4388/98, se refiere al error de hecho *«entendido como apreciación no ajustada a la realidad objetiva de los acontecimientos»*. En definitiva, el error de hecho constituye un vicio de la causa del acto que da lugar a un acto incongruente con la realidad y que requiere su salida del mundo jurídico.

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; 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”*.

Por tanto, 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, sobre el que se formó la voluntad administrativa plasmada en la resolución sancionadora.

Calificado el error padecido como de hecho, es preciso analizar si el mismo, tal como exige la norma, resulta de los documentos incorporados al expediente. La doctrina del Consejo de Estado realiza una interpretación amplia, de lo que a dichos efectos ha de considerarse expediente administrativo, integrando dentro de dicho concepto no solo los documentos que obren en los archivos de la Administración actuante, sino aquellos que puedan ser consultados por ésta aún cuando se hallen fuera de su ámbito de gestión, dada la facilidad de acceso que permiten las nuevas tecnologías. La evolución de esta doctrina se plasma en los dictámenes número 795/91, 796/91, 800/91, 801/91, 810/91, 1.630/97, 1.217/97, 1.628/97, 1.630/97, 1.632/97, 1.634/97 y 1.636/97 y 39/93, debiendo extractar por su similitud con el caso objeto de análisis el Dictamen 55/2007 del Alto Cuerpo Consultivo aprobado con fecha 1 de marzo de 2007: “*En cuanto al segundo de los requisitos enunciados, ha señalado el Consejo de Estado que la expresión "documentos incorporados al expediente" a que alude el artículo 118.1.1<sup>a</sup> de la Ley 30/1992, comprende el contenido de los archivos y registros administrativos de la entidad pública actuante. A ello hay que añadir el contenido de las bases de datos que, a pesar de no ser gestionadas por la entidad actuante, pueden ser consultadas por ésta, pues, dada la accesibilidad a la información que dichas bases proporcionan, no resulta admisible una alegación administrativa de ignorancia o desconocimiento. En el asunto examinado, ha bastado una consulta informática de la base de datos de la Dirección General de Tráfico en la tramitación del expediente relativo al recurso extraordinario de revisión -consulta que hubo de hacerse durante la instrucción del procedimiento sancionador- para comprobar que la titularidad del vehículo de referencia correspondía a ..*”.

Los documentos que acreditan el error padecido son, de un lado un certificado de la Jefatura Provincial de Tráfico aportado por el recurrente

donde se hace constar la filiación del vehículo a nombre de una empresa, distinta obviamente de la persona física del conductor, y un informe obtenido telemáticamente de dicho Centro Directivo, en el que constan los mismos datos, comprobándose este extremo por la Dirección General de Transportes, mediante una consulta telemática por matrícula a las bases de datos de la Dirección General de Tráfico que se incorpora como documento 9. En dicha consulta, resulta que desde la matriculación del vehículo, 16 de enero de 2009, aparece como titular un sujeto distinto del conductor sancionado, esto es el día en que tuvo lugar la denuncia, el 16 de febrero de 2009, el titular no era el sujeto sancionado, debiendo concluir que la Administración formó su voluntad sancionadora plasmada en la Resolución de la Dirección General de Transportes de 1 de julio de 2009, sobre una circunstancia fáctica, como es la titularidad del vehículo en el que se transportaba el exceso de carga, que se revelaba errónea de los documentos incorporados al expediente (bases de datos de la Dirección General de Tráfico), debiendo prosperar el presente recurso extraordinario de revisión.

**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 1 de julio de 2009 debe ser estimado al amparo de la causa primera del artículo 118.1 1<sup>a</sup>de la LRJ-PAC.

Madrid, 1 de diciembre de 2010

