

Dictamen nº: **424/11**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **20.07.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 20 de julio de 2011, 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 C.A.U., en nombre y representación de la sociedad A, contra el Acuerdo de la Dirección General de Transportes de fecha 18 de diciembre de 2009, por el que se deja constancia y se notifica la finalización anticipada del expediente sancionador aaa.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 4 de julio de 2011 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo, por 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 le procedió a dar entrada con el número 464/11 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, correspondiendo su ponencia por

reparto de asuntos a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada aunque no foliada, se considera suficiente.

**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 14 de abril de 2009, se formuló denuncia al vehículo matrícula bbb por la Policía Municipal, en la avenida de Andalucía con la vía de circunvalación M-40, por “*Realizar transporte de mercancías con un peso total en carga de 28.297 Kgs., teniendo un Mma de 18.000 Kgs. Exceso: 10.297 Kgs. (52,21%). Pesaje comprobado en ticket de báscula oficial de la CAAM*”.

Se ha incorporado al expediente certificado de verificación de las básculas en las que se realizó el pesaje, expedido por el centro de Laboratorios y Servicios Industriales de Madrid-Laboratorio de Metrología y Calidad, de 3 de febrero de 2009, que tiene una validez de dos años desde su expedición.

Como consecuencia de esta denuncia, se procedió a incoar el expediente sancionador contra el recurrente, por comisión de infracción muy grave, tipificada y sancionada en los artículos 140.19 y 143.1 h) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en relación con los artículos 197.19 y 201.1 h) del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

La providencia de incoación fue notificada al interesado con fecha 5 de noviembre de 2009, procediendo la empresa al abono de la sanción pecuniaria por su importe reducido de tres mil cuatrocientos treinta y dos euros (3.432 €). Con fecha 8 de diciembre de 2009 el Director General de Transportes acuerda dar por finalizado el expediente sancionador al haberse

constatado el pago de la sanción pecuniaria, antes de dictarse la correspondiente resolución sancionadora.

Por escrito presentado en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 21 de septiembre de 2010, el representante de la sociedad sancionada interpone recurso extraordinario de revisión, alegando un error desde origen (1995) en la Tarjeta de Inspección Técnica del vehículo al consignar la masa máxima autorizada (MMA) del vehículo con 18.000 Kgs., en vez de 25.000 Kgs. Argumenta que el error debió producirse, posiblemente, al transformar el bastidor original de dos ejes a tres ejes antes de carrozarse el vehículo, lo que dio lugar a que la grabación de datos se realizara erróneamente con los datos de origen, es decir, con dos ejes. Con el fin de justificar lo alegado aporta documentos relativos al vehículo y diversas fotografías del mismo.

El Área de Inspección emite escrito con fecha 30 de septiembre de 2010 donde informe que “*queda acreditado el error de hecho en la consignación de la MMA del vehículo sancionado, siendo la correcta de 25.000 kg. En consecuencia se propone la estimación parcial del recurso de alzada interpuesto, rebajando la cuantía de la sanción a 1.886 €*”.

Con fecha 13 de mayo de 2011, se emite Informe-propuesta del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos que manifiesta que tras la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, “*procedería estimar parcialmente el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto, rebajando la cuantía de la sanción a 1.886 euros, al amparo de la causa 2ª del artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al concurrir, los requisitos establecidos para su viabilidad, salvo mejor criterio*”.

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 recabar dictamen de este Consejo, 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.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*”.

Igualmente, 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC), 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. De este último artículo se infiere el carácter preceptivo de la consulta al órgano consultivo autonómico al regular 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> [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”.*

**SEGUNDA.-** El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la persona sancionada por la vulneración de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. 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 recurso de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de tres meses que marca el artículo 118.2 de la LRJAP -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 la fecha de conocimiento de los documentos. En efecto, el documento que evidencia el error de la resolución recurrida fue emitido el 6 de septiembre de 2010, habiéndose presentado el recurso extraordinario de revisión el 21 de septiembre del mismo año, por lo tanto dentro del plazo de tres meses.

El objeto del recurso lo constituye la Resolución del Director General de Transportes, de 18 de diciembre de 2009, por la que se da por finalizado el expediente sancionador al haberse constatado el pago de la sanción pecuniaria antes de dictarse la correspondiente resolución sancionadora.

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*), 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. En el caso que nos ocupa, el acto administrativo adquirió firmeza al no haber sido recurrido en plazo.

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 el recurrente (*cfr.* artículo 84.4).

**TERCERA.-** En relación al fondo del asunto, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, causa de revisión, 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. Debe considerarse como un remedio específico frente a la normal eficacia de los actos administrativos firmes.

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”.*

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 el recurrente no invoca expresamente ninguna de las causas, 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 pronunciando el Tribunal Supremo - Sentencia de 24 de junio de 2008 (recurso 3681/2005)- advirtiendo 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*”.

Pues bien, en el caso examinado, concurren los presupuestos básicos para poder determinar la procedencia del recurso extraordinario de revisión. El recurrente admite la comisión de la infracción, si bien discrepa con la calificación de la misma como muy grave y, en consecuencia, con el importe de la sanción impuesta. La discrepancia estriba en que por error en la ficha técnica del vehículo sancionado figura como peso máximo autorizado 18.000 kg., cuando en realidad el peso máximo autorizado es el de 25.000 kg, al tener el vehículo tres ejes en lugar de los dos que figuran en la citada ficha.

Teniendo en cuenta este error y que en el momento de la comisión de la infracción la carga era de 28.297 kg., el exceso de carga no era del 57,21%, como figura en el boletín de denuncia y en la providencia de incoación del expediente sancionador, sino tan solo del 13,19 %, por lo que no concurriría la infracción muy grave tipificada en el artículo 140.19 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, sino la infracción leve prevista en el artículo 142.2 del mismo cuerpo legal, lo que conlleva el correspondiente ajuste de la sanción a imponer.

A la vista de los documentos aportados por el recurrente, hay que analizar si cumplen con la exigencia, establecida en el artículo 118.1.2<sup>a</sup> de la LRJ-PAC, de que “*aparezcan documentos*” esenciales para la resolución del procedimiento. Presenta el reclamante el permiso de circulación del vehículo, cuatro fotografías del mismo y las tarjetas de inspección técnica con los datos erróneos y con los datos corregidos, respectivamente. De todos estos documentos resulta relevante, a los efectos de la estimación del recurso extraordinario de revisión, la tarjeta de inspección técnica, emitida el 6 de septiembre de 2010, en la que figura que el vehículo posee tres ejes y que su masa máxima autorizada es de 25.000 kg., en lugar de los 18.000 kg. que figuraban en la tarjeta originaria. Este documento cumple con las exigencias establecidas en el apartado 2º del artículo 118.1 LRJ-PAC, en cuanto que se trata de un documento posterior, pero que se refiere a datos que existían

en el momento de la infracción y es de valor esencial para la resolución del asunto, al evidenciar el error padecido en la resolución recurrida.

En este sentido es fundamental que en la nueva ficha técnica consta: “*duplicado de ficha técnica por reforma consistente en corregir datos de origen quedando con los datos consignados*”. Con ello se pone de manifiesto que el vehículo ya tenía una masa máxima autorizada de 25.000 kg. en el momento de la comisión de la infracción y, en consecuencia, que el presupuesto del que partió la resolución recurrida para imponer la sanción por infracción muy grave -que la masa máxima autorizada era 18.000 kg.- era erróneo.

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 interpuesto contra la Resolución del Director General de Transportes, de 18 de diciembre de 2009.

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, 20 de julio de 2011