

Dictamen nº: **506/09**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **11.11.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 11 de noviembre de 2009, 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 R.R.G.H., en adelante “*el recurrente*”, contra la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras, de fecha 10 de diciembre de 2007, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Transportes, de 21 de agosto de 2007, recaída en expediente sancionador.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de octubre de 2009 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 465/09, 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 31 de octubre de 2006, se formuló denuncia al vehículo de titularidad del recurrente por parte de un agente de la Guardia Civil de Tráfico, en el kilómetro 3,500 de la carretera M-506, por los siguientes hechos: *“Realización de un transporte público de mercancías consistente en un vehículo averiado (Seat León [...]), desde Brunete hasta Alcorcón, con una masa en carga de 4.713 kilogramos, estando autorizado para 3.500 kilogramos, exceso sobre la MMA [masa máxima autorizada] comprobado de 1.231 kg. = 34,66%. Pesaje realizado en báscula oficial de la Comunidad de Madrid, cuyos datos figuran en ticket adjunto”* (documentos 1 y 2). 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 2 de junio de 2006, que tiene una validez de dos años desde su expedición (documento 3).

Como consecuencia de esta denuncia, se procedió a incoar el expediente sancionador contra el recurrente, por comisión de infracción muy grave, tipificada en el artículo 140.19 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre y el artículo 197.19 del Real Decreto 1211/1990.

La providencia de incoación fue notificada al interesado, quien formuló alegaciones, oponiéndose a la sanción alegando que el vehículo-grúa de su propiedad está homologado para recoger y transportar vehículos, siendo el transportado un utilitario normal, que de no poder ser transportado haría inviable el ejercicio de su profesión y la autorización administrativa que la grúa implica, por lo que el hecho de sobrepasar el peso, en su opinión, no puede ser un obstáculo.

De acuerdo con la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador, obrante en el documento 6 del expediente, el Director General de Transportes dictó Resolución, con fecha 21 de agosto de 2007, dando por concluso el expediente, imponiendo al recurrente una sanción de cuatro mil cuatrocientos setenta y un euros (4.471 €), por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 140.19 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, y 197.19 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Contra dicha Resolución interpuso el sancionado recurso de alzada, dando por reproducidos los argumentos ofrecidos en el trámite de alegaciones del expediente sancionador (documento 9).

Con fecha 10 de diciembre de 2007, el recurso de alzada fue desestimado mediante Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, confirmando la sanción impuesta por la Resolución del Director General de Transportes (documento 10).

La desestimación del recurso de alzada fue notificada al interesado el 1 de febrero de 2008, quien interpone, el 21 de mayo de 2008, recurso extraordinario de revisión, alegando error en el pesaje efectuado en virtud de los documentos relativos a la tara de la grúa y del vehículo transportado, que ponen de manifiesto un menor exceso de peso (documento 12).

Con fecha 10 de agosto de 2009, se emite Informe-propuesta del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos, en el que, además de considerar extemporáneo el recurso extraordinario de revisión, se propone su desestimación, puesto que el exceso de peso del vehículo no ha quedado desacreditado con los documentos presentados por el recurrente, documentos que no presentó ni en trámite de alegaciones ni en el recurso de alzada, pudiendo haberlo hecho.

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 4^a, 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 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*”.

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 objeto del recurso lo constituye la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras, de 10 de diciembre de 2007, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución sancionadora del Director General de Transportes, de 21 de agosto de 2007.

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.

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 10 de diciembre de 2007.

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 ninguna ha sido invocada expresamente por el recurrente, de oficio ha entendido la Administración, al amparo del artículo 110.2 de la LRJ-PAC, que de concurrir alguna sería 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, no concurren los presupuestos básicos para poder determinar la procedencia del recurso extraordinario de revisión. El recurrente en su escueto recurso parece admitir 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. Alega que si la masa máxima autorizada para su camión-grúa es de 3.500 kg., siendo la tara de su vehículo 2.490 kg. y la del vehículo transportado 1.290 kg., el peso total del vehículo de su titularidad en el momento de la comisión de la presunta infracción sería 3.780 kg., en lugar de los 4.713 kg. que se han considerado en el expediente sancionador. Para acreditar el supuesto error aporta un certificado expedido por la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, de 20 de mayo de 2008, en el que constan los datos del vehículo transportado, y entre ellos el referente a su tara (1.290 kg.). Asimismo, incorpora un documento de origen desconocido, fechado el 16 de mayo de 2008, denominado “consulta por matriculación”, no certificado por ningún organismo, en el que figura como tara del camión-grúa 2.490 kg.

A la vista de los documentos aportados por el recurrente, lo primero que hay que señalar es que no cumplen con la exigencia, establecida en el artículo 118.1.2^a de la LRJ-PAC, de que “*aparezcan documentos*” esenciales para la resolución del procedimiento. A pesar de que los documentos aportados son de fecha posterior a la resolución del recurso de alzada, mediante la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras,

no puede considerarse que sean documentos que hayan aparecido con posterioridad. Se trata de datos obrantes en la Dirección General de Tráfico y a los que el recurrente pudo haber tenido acceso en cualquier momento, y no sólo con posterioridad a dictarse la Orden recurrida, por lo que siendo susceptibles de ser aportados en el transcurso del procedimiento sancionador y en el posterior recurso de alzada, no habiéndolo hecho, no cabe emplear el recurso extraordinario de revisión para amparar la previa inactividad del recurrente.

A tal efecto resulta relevante la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2002 (recurso nº 7585/1996), en la que se afirma que es *“improsperable la petición de revisión que pretenda fundarse en documentos cuyo contenido no hubiese podido influir de modo decisivo en la resolución adoptada, o que hubiesen podido ser aportados por los interesados en el curso del procedimiento ya fenecido, puesto que no constituye la finalidad del remedio extraordinario de revisión el subsanar la falta de diligencia o el incumplimiento de las cargas procesales que se han de imputar a la parte interesada (Sentencias de 6 de julio de 1998 [RJ 1998/5960], y 11 de noviembre de 1999 [RJ 1999/9060]). En cambio ha de considerarse indiferente la circunstancia del ejercicio de la acción revisoria con base en los nuevos documentos (siempre dentro del plazo de los cuatro meses a partir del momento en que hayan venido a conocimiento del interesado), se funde en su hallazgo casual o en la obtención a través de la gestión personal de dicho interesado siempre y cuando no hubiese sido posible su aportación en el momento procesal oportuno pese su diligente actuación.*

Con arreglo a este último sentido, han de reputarse irrelevantes las sucesivas redacciones de los textos legales reguladores del recurso extraordinario de revisión (artículos 127.2.º de la LPA, 118.2.º de la Ley 30/1992 y modificación operada en este último precepto por la Ley 4/1999), puesto que los conceptos de “aparición” y “aportación” de los

nuevos documentos, habilitantes del motivo, que alternativamente se han venido empleando a lo largo de las mismas, han de ser entendidos referidos a una misma conclusión: la imposibilidad real de que los documentos hallados o aportados hubiesen sido puestos a disposición del órgano decisor, pese a que su contenido hubiese resultado esencial para evidenciar el error sufrido al resolver”.

Así pues, este Consejo entiende que no cabe basar un recurso extraordinario de revisión en la expedición de una certificación referente a datos que ya obraban en el registro correspondiente al tiempo de iniciarse el expediente sancionador.

CUARTA.- No obstante lo anterior, aun cuando se tomaran en consideración los documentos aportados en el recurso, no se evidencia un error en la decisión sancionadora adoptada. En efecto, téngase en cuenta que lo que constituye infracción según la norma aplicada, en este caso el artículo 140.19 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, es “*el exceso sobre la masa máxima autorizada de los vehículos o de alguno de sus ejes*” en los porcentajes que se indican en el precepto, exceso en el peso que no se puede hacer derivar con automatismo de la adición de las taras de los vehículos transportador y transportado, pues bien pudiera alguno de los dos vehículos llevar cualquier otra carga que aumentara el exceso de peso respecto del que resulta de la suma de las taras.

En el expediente sancionador obra boletín de denuncia formulada por un agente de la Guardia Civil, que goza de presunción de veracidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; y prueba documental de la infracción cometida, prueba consistente en el ticket de pesaje en una báscula oficial del Servicio de Inspección del Transporte, de

la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, debidamente verificada, según acreditan los certificados incorporados al expediente. Tal prueba documental permite adverar que el exceso de peso del vehículo el día de la comisión de la infracción era de 1.213 kg., lo que equivale a un 34,66 por ciento de la masa máxima autorizada, sin que tales extremos hayan quedado desvirtuados por los datos que figuran en los documentos incorporados con el recurso extraordinario de revisión.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras, de 10 de diciembre de 2007.

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 de la Comunidad de Madrid

Madrid, 11 de noviembre de 2009