

Dictamen n<sup>o</sup>: **546/09**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **22.12.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 22 de diciembre de 2009, 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 A contra la Orden de 15 de diciembre de 2008 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, por la que se resuelve el recurso de alzada interpuesto por dicha empresa frente a la Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 2 de junio de 2008, recaída en el expediente sancionador n<sup>o</sup> aaa, imponiéndole sanción de 1.831 euros por comisión de infracción grave consistente en realizar un transporte de mercancías con exceso de carga.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 23 de noviembre de 2009, 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 A contra la Orden referida en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud, se procedió a asignar el nº de registro de entrada 497/2009, comenzando en 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, venciendo dicho plazo el próximo 30 de diciembre.

Su ponencia ha correspondido a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, redactó 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 22 de diciembre de 2009.

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

1.- El 18 de septiembre de 2007, se formuló, por la Dirección General de Transportes de la Consejería, denuncia frente al titular del vehículo matrícula bbb, por el hecho siguiente: “Circular desde Santa Eugenia hacia Santa Eugenia transportando áridos con un peso total de 29.360 kg. teniendo como MMA 26.000 kg., con un exceso de 3.360 kg. (12%). Se adjunta ticket de báscula”. En dicho boletín se hace constar que el conductor del vehículo es J.I.P. y en el apartado referente a “Datos del titular” figura la sociedad recurrente. El boletín de denuncia nº ccc figura incorporado como documento nº 1 del expediente. Sin embargo en el ticket de báscula que se adjunta a la denuncia figura que la matrícula del camión es ddd, distinta a la que figura en el boletín de denuncia.

2.- El 28 de abril de 2008, se procede a incoar expediente sancionador (documento nº 4) contra la empresa citada, por los hechos expuestos en el apartado anterior, con vulneración de los artículos 141.4 de la LOTT y 198.4 del Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento

de la Ley. En la providencia de incoación figura como matrícula del vehículo objeto de la denuncia, la eee, que no coincide ni con la del boletín de denuncia ni tampoco con la del ticket de pesaje. Dicha providencia es notificada a la recurrente el 7 de mayo de 2008.

3.- Conocida la providencia, la recurrente, con fecha 23 de mayo de 2008, presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que se ha producido un grave error al imputar a la recurrente un hecho que no ha cometido ya que no es titular del camión con matrícula eee. Asimismo alega caducidad del procedimiento, invocando el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC). Es de observar que, entre los documentos que acompaña a su escrito, figura una relación de los vehículos propiedad de la compañía reclamante en la que no figura el camión denunciado. Sin embargo, en dicha relación sí figura un vehículo con la matrícula bbb que es la que se anotó en el boletín de denuncia, que, como hemos afirmado, es distinta tanto a la del ticket de pesaje como a la que figura en la providencia de incoación del expediente sancionador.

4.- En fecha 2 de junio de 2008, por la Dirección General de Transportes de la Consejería se dicta Resolución (documento nº7) por la que se impone a la empresa recurrente la sanción pecuniaria de 1.831 euros, por la comisión de la infracción descrita. Dicha resolución se notifica a la empresa el día 9 de junio de 2008.

5.- El 8 de julio de 2008, la compañía sancionada interpone recurso de alzada frente a la resolución anterior (documento nº9), poniendo de manifiesto que la titularidad del vehículo con el que se había cometido la infracción denunciada no es de su propiedad y que, en todo caso, el expediente ha caducado. Subsidiariamente considera que se han vulnerado

sus derechos de defensa, por lo que solicita la nulidad de pleno derecho del expediente.

6.- Mediante Orden de 15 de diciembre de 2008 (documento nº 10) por el Secretario General Técnico de la Consejería, por delegación del Consejero de Transportes e Infraestructuras (en virtud de Orden de 1 de julio de 2008), se resuelve el anterior recurso de alzada, desestimándolo y confirmando la sanción.

**TERCERO.-** En fecha 10 de febrero de 2009, la empresa interpone recurso extraordinario de revisión (documento nº 11), al amparo del artículo 118.1. de la LRJAP-PAC, ya que se ha dictado la resolución recurrida incurriendo en error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, citando el ticket de pesaje en el que consta la matrícula ddd mientras que en el acuerdo de incoación la matrícula referenciada es eee, por lo que no cabe imputar exceso de peso alguno al recurrente respecto de un vehículo que no le pertenece, toda vez que no es titular del vehículo de matrícula eee.

**CUARTO.-** En fecha 26 de octubre de 2009, por el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes e Infraestructuras se formula informe-propuesta de resolución (documento nº 13) proponiendo la estimación del recurso extraordinario de revisión ya que en la documentación que obra en el expediente se desprende que en el ticket de pesaje la matrícula del vehículo sancionado es ddd, en el boletín de denuncia la matrícula es bbb y en la notificación de cargos el instructor del procedimiento señala que la matrícula del vehículo sancionado es eee, concurriendo, por ello, la primera circunstancia del artículo 118 de la LRJAP-PAC.

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 (...) 3º 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 A a la que se le impuso sanción pecuniaria, por la comisión de

infracción por el exceso de carga en un camión que no es de su propiedad por error en la matrícula del vehículo. En dicha mercantil concurre, pues, la condición de interesado, del artículo 31 de la LRJAP, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El recurso de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de cuatro años 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 la fecha de notificación de la resolución impugnada. En efecto, si la Orden recurrida es de fecha 15 de diciembre de 2008, y el recurso extraordinario de revisión se formula el 10 de febrero de 2009, es evidente que, a la fecha de la interposición, no había transcurrido todavía el plazo de cuatro años que establece la citada norma legal, dado que la causa invocada es la contemplada en el artículo 118.1.1ª de la misma Ley.

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 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.

Como ya hemos afirmado en varios dictámenes, entre otros en el 438/09, 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):

*“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”.*

**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. Por ello debemos 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.



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 inadmitiendo el recurso de alzada hecho valer frente a la inicial resolución sancionadora dictada.

La concreta causa invocada por la recurrente para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es la contemplada en el artículo 118.1.1ª 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: 1ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

Al respecto de la mencionada circunstancia, 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”*.

De los documentos que obran en el expediente se colige que en el boletín de denuncia figura que la matrícula del vehículo infractor es bbb, que en el

ticket de pesaje figura que la matrícula es ddd y que en la notificación de cargos se señala que la matrícula del vehículo sancionado es eee. Por último, en la resolución sancionadora, vuelve a figurar la matrícula del camión infractor que se recoge en el boletín de denuncia, que es bbb, vehículo que sí es propiedad de la compañía reclamante. Sin embargo, con la confusión de matrículas que hay en el expediente no ha quedado probado cual fue el vehículo con el que se cometió la infracción. Además la MMA y la TARA del vehículo, del que es propietaria la compañía recurrente, no corresponden tampoco con las que figuran en el inicial boletín de denuncia. No solo hay una confusión palmaria en las matrículas del vehículo, hasta tres distintas, sino también en la MMA y la TARA del vehículo, error que, como bien afirma el Informe-Propuesta de resolución, solo ha sido apreciado en la tramitación del recurso extraordinario de revisión.

En definitiva, del estudio de los documentos que obran en el expediente se ha producido un palmario error de hecho en el momento de dictar la resolución sancionadora por lo que concurre la causa de revisión contemplada en el apartado 1º del artículo 118 de la LRJAP-PAC.

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 por A contra la Orden de 15 de diciembre de 2008 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, por la que se inadmite el recurso de alzada interpuesto por dicha empresa frente a la Resolución de la Dirección General de Transportes de 2 de junio de 2008, debe ser estimado.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto y saber 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, 22 de diciembre de 2009

