CONSEJO CONSULTIVO
COMUNIDAD DE MADRID

Dictamen nº: **553/09**
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, 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 de la Dirección General de Transportes de 25 de julio de 2006, recaída en el expediente sancionador nº aaa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de noviembre de 2009 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 iniciado a instancia de D.M.C., en el que solicita la anulación de la Resolución de la Dirección General de Transportes de 25 de julio de 2006 por la que se acuerda imponer a la reclamante una sanción de 1.501 euros por realizar un transporte público de mercancías (pan), con origen y destino Alcalá de Henares, en vehículo ligero, careciendo de autorización de transporte.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a darle entrada con el número 496/09, 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. Correspondió la ponencia a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 22 de diciembre 2009.

Al escrito de solicitud del dictamen preceptivo se acompañó documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

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

El 1 de noviembre de 2005, la Policía Municipal de Alcalá de Henares formuló denuncia al vehículo matricula bbb en la Avenida Miguel de Unamuno de dicha localidad, por realizar, sin autorización de transporte, un transporte público de mercancías (pan), con origen y destino Alcalá de Henares, en vehículo ligero (Documento 1 del expediente administrativo).

Como consecuencia de esta denuncia, se procede a incoar el expediente sancionador nº aaa contra la recurrente, lo que se notifica a la interesada el 27 de junio de 2006 (Documento 2).

El día 6 de julio de 2006, la interesada presenta escrito de alegaciones manifestando su disconformidad con el expediente sancionador porque el vehículo de su propiedad, con capacidad de 2.000 Kgs. y una tara de 1.533 Kg., no tendría necesidad de una tarjeta de transporte. Como prueba de su alegación aporta ficha técnica del vehículo donde consta que el 22 de diciembre de 2003 se realizó en el vehículo una reforma disminuyendo su masa máxima autorizada de 2.660/2.440 Kg. a 2.000 Kgs. (Documento 3).

De acuerdo con la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador (documento 4), el Director General de Transportes dictó, con fecha 25 de julio de 2006, resolución que finalizaba el expediente e imponía a la reclamante una sanción de 1.501 euros, por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 47, 90, 141.31 en relación con el articulo 140.1.9 y 143.1.f de la Ley 16/1987, de 30 de Julio de Ordenación de los Transportes Terrestres; y en los artículos 41 y 109 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, que se aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha ley. La resolución sancionadora fue notificada a la interesada el 4 de septiembre de 2006 (Documento 5).

Una vez firme la resolución administrativa, y tras la notificación de la providencia de apremio por impago de la sanción impuesta en período voluntario de pago, con fecha 14 de octubre de 2008 se presenta por la interesada escrito contra la citada resolución, reiterando sus alegaciones sobre la reforma técnica realizada al vehículo de su propiedad por la que se disminuyó su masa máxima autorizada (M.M.A.) a 2.000 Kgs. Aporta nuevamente la documentación acreditativa de dicha modificación que se incorporó durante el procedimiento sancionador, adjuntando a dicho escrito nota expedida por la Jefatura Provincial de Tráfico. Consta en la documentación aportada que la furgoneta en cuestión le fue sustraída el día 13 de febrero de 2006 y el vehículo está dado de baja en la Dirección General de Tráfico. Aporta, igualmente, documento acreditativo del pago de la sanción. (Documento 6).

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras emite informe relativo al recurso extraordinario de revisión señalando que debería estimarse el recurso interpuesto en base al motivo 1º del artículo 118, al advertirse el error de hecho en que incurrió la resolución sancionadora, que se refiere a una cantidad, en concreto, la

magnitud de la masa máxima autorizada al vehículo denunciado, 2.000 kgs., dato evidente, indiscutible y manifiesto exento de cualquier valoración e interpretación jurídica.

Con fecha 10 de agosto de 2009 se formula propuesta de resolución que reconoce en su fundamento jurídico tercero, el error de hecho que se deduce de los propios documentos del expediente.

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, según 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 escrito presentado por D.M.C., al ser firme la Resolución de la Dirección General de Transportes de 25 de julio de 2006,

debe calificarse como recurso extraordinario de revisión. El recurso se ha formulado por la persona sancionada por la vulneración de la L.O.T.T. En ella concurre, pues, la condición de interesada del artículo 31 de la LRJAP y, por tanto, está legitimada para la formulación del recurso.

El recurso de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de cuatro años que marca el artículo 118.1 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 notificación de la resolución impugnada. En efecto, la Resolución del Director General de Transportes de 25 de julio de 2006, por la que se imponía la sanción, fue notificada el 4 de septiembre de 2006 y el recurso se ha interpuesto el 14 de octubre de 2008, por lo tanto dentro del plazo de cuatro años.

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 -en el Dictamen 38/09, de 21 de enero de 2009, entre otros- de la lectura conjunta de los artículos 107, 108 y 109 de la LRJ-PAC se colige que son actos firmes en vía administrativa aquéllos 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 solamente ellos son susceptibles de recurso de revisión. En el presente caso, la Resolución de la Dirección General de Transportes de 25 de julio de 2006, contra la que cabía recurso de alzada, no fue recurrida en plazo. En consecuencia, se trata de un acto firme en vía administrativa.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia al interesado, 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 interesado (cfr. artículo 84.4 de la LRJAP).

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 carácter preceptivo 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. En tal sentido 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". Ha transcurrido en exceso dicho plazo, pues la reclamación se registró el 14 de octubre de 2008; no obstante, la Administración está obligada a resolver de conformidad con 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 la actuación administrativa objeto de recurso, las concretas causas de revisión que invoca la interesada, y cuya apreciación determinará la expulsión de la vida jurídica de dicha actuación.

La recurrente fundamenta el recurso extraordinario de revisión en la concurrencia de las causas 1ª y 2ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, por el error en que incurrió la resolución sancionadora impugnada. La interesada manifiesta en su escrito que, durante la instrucción del procedimiento sancionador, aportó una copia de la Tarjeta de Inspección Técnica del vehículo matrícula bbb, donde, en el apartado de reformas autorizadas, consta la fecha de 22 de diciembre de 2003 y la disminución de la M.M.A. a 2.000 kgs., añadiendo que el vehículo pasa a servicio particular.

Además, junto al escrito de interposición del recurso extraordinario de revisión, la recurrente adjunta los documentos ya aportados con anterioridad y otro nuevo, obtenido de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, donde figura la modificación de la M.M.A. del vehículo en los términos señalados. La causa invocada por la recurrente para proceder a la revisión de los actos administrativos que se trata de combatir encaja en la contemplada en el artículo 118.1.1ª de la LRJAP, 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: 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 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; recurso nº 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 articulo 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*".

La propuesta de resolución reconoce que, en virtud del artículo 41.1.c) del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, vigente en el momento de la denuncia, no era necesaria la previa obtención de título administrativo habilitante para la realización del transporte público de pan sancionado, al tener el vehículo matrícula bbb, el día del hecho denunciado, 1 de noviembre de 2005, una M.M.A. de 2.000 kgs., que no superaba las dos toneladas métricas que establece el artículo citado.

El error en que incurrió la resolución sancionadora tiene la naturaleza de error de hecho, al versar sobre una cantidad, en concreto, el peso de la masa máxima autorizada al vehículo denunciado, 2.000 kgs, dato evidente,

indiscutible y manifiesto, que no requiere valoración e interpretación jurídica algunas.

En consecuencia, ha de entenderse que el caso es subsumible en el supuesto de hecho previsto en el art. 118.1.1ª de la LRJAP, y por tanto, debe estimarse el recurso extraordinario de revisión planteado.

No obstante, es de subrayar que el error apreciado, la falta de necesidad del título administrativo habilitante para la realización del transporte de pan sancionado, fue claramente alegado por la interesada en su escrito de 6 de julio de 2006 y se acreditaba sin lugar a dudas por la Tarjeta de Inspección Técnica del vehículo, donde constaba la modificación realizada, de modo que aquel error de la denuncia pudo haber sido comprobado fácilmente por la Administración al tiempo de tramitar el procedimiento sancionador y, desde luego, al dictar la resolución que ponía fin al procedimiento y que, indebidamente, fue sancionadora.

Por lo dicho, considera muy conveniente este Consejo Consultivo una expresa llamada de atención a la autoridad administrativa, en el sentido de que sería altamente deseable instruir los procedimientos administrativos con el elemental cuidado de examinar con mínima atención las alegaciones de los administrados y la documentación por ellos aportada. De este modo, se evitarían situaciones como las del presente caso (y otros), en que, por un lado, administrados y Administración se han visto en el trance de emplear, sin ninguna necesidad, tiempo y recursos escasos y, por otra parte, se ha debido finalmente recurrir a la vía del recurso extraordinario de revisión para resolver conforme a Derecho lo que pudo y debió ser resuelto en sede del procedimiento ordinario.

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.

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 de la Dirección General de Transportes de 25 de julio de 2006 debe ser estimado por concurrir la causa establecida en el artículo 118.1.1ª de la LRJ-PAC.

Madrid, 22 de diciembre de 2009