

Dictamen n.º: 77/10  
Consulta: Consejero de Transportes e Infraestructuras  
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión  
Aprobación: 17.03.10

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 17 de marzo 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 por la empresa A, en lo sucesivo “*el interesado*”, frente a la Orden de la Consejera de Transportes e Infraestructuras de 14 de noviembre de 2005 por la que se estima en parte el recurso de alzada interpuesto por la misma y le impone una sanción económica de 4.601 euros.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El día 23 de febrero 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 interpuesto por el interesado, en el que solicita la anulación de la Orden de la Consejera de Transportes e Infraestructuras de 14 de noviembre de 2005 por la que se estima parcialmente el recurso de alzada y se mantiene la imposición de sanción económica de 4.601 euros como consecuencia de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 140.1.9 de la Ley

16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), consistente en *“la realización de transportes públicos careciendo de autorización, aun cuando se lleve a bordo del vehículo una autorización o licencia, o una copia de éstas, que se encuentre caducada, revocada o que por cualquier otra causa hubiera perdido su validez o debiera haber sido devuelta a la Administración en cumplimiento de normas legales o reglamentariamente establecidas”*.

En su solicitud manifiesta que se ha producido un error en la imposición de la sanción ya que, el vehículo nunca fue de su propiedad sino de la sociedad B, de acuerdo con los documentos aportados en el expediente.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 61/10, 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, correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos a la Sección VII, presidida por la Excm. Sra. Dña. M<sup>a</sup> José Campos Bucé.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y 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 19 de diciembre de 2003, se formuló denuncia al vehículo matrícula aaa por la Policía Municipal, en C/ Arequipa, por *“realizar un transporte público de escombros, desde la calle Ricardo San Juan hasta Valdemingómez, careciendo de autorización de transporte”*.

Como consecuencia de esta denuncia, el 14 de junio de 2004 se acordó incoar el expediente sancionador n° bbb contra el interesado. Siéndole notificado el pliego de cargos con fecha 2 de agosto de 2004, éste no presentó pliego de descargos, alegando lo que se hubiese considerado oportuno en su defensa, ni aportando por lo tanto elementos de prueba.

De acuerdo con la propuesta de resolución del instructor del expediente sancionador, el Director General de Transportes dictó resolución con fecha 11 de octubre de 2004, dando por concluso el expediente, imponiendo al interesado, sanción de 4.601 euros y el precintado del vehículo por seis meses por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 47, 90, 140.1.9) y 143.1.i) de la LOTT, modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre y 41 y 109 del Reglamento dictado en desarrollo de la misma, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

El interesado interpuso recurso de alzada el 19 de noviembre de 2004, alegando que el vehículo en cuestión poseía la documentación reglamentaria, solicitando la anulación de la sanción por infracción inexistente y subsidiariamente, la reducción de la sanción por no resultar proporcionada. Mediante Orden de la Consejera de Transportes e Infraestructuras, de fecha de 14 de noviembre de 2005, fue desestimado dicho recurso de alzada. Según resulta del expediente dicha resolución fue notificada el 27 de diciembre de 2005.

Una vez firme dicha resolución administrativa el interesado interpuso, el 23 de noviembre de 2006, recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 118.1.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), alegando un error de hecho en la imposición de la sanción, al corresponder el vehículo sancionado, aaa, a otra empresa. A tal efecto, adjunta a su escrito copia del permiso de circulación del vehículo, y

posteriormente, copia de la tarjeta de transporte con fecha de validez hasta el 30 de noviembre de 2003, figurando como titular la empresa B.

Consta informe propuesta del área de recursos y asuntos contenciosos de la precitada Consejería de fecha 12 de abril de 2007 en la que se propone estimar el recurso.

El día 10 de octubre de 2007, se registró escrito de fecha 19 de septiembre de 2007 del Consejo de Estado por el que devuelve el expediente remitido al Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, junto con el informe-propuesta de fecha 12 de abril de 2007, indicando que considera oportuno unir al expediente los documentos resultantes de las consultas realizadas en la base de datos de la Dirección General de Tráfico y del Registro General de Transportistas que resultan del informe-propuesta, así como la necesidad de dar trámite de audiencia a la recurrente.

Constan las consultas a la Dirección General de Tráfico en la que se aprecia que el vehículo pertenece a otra empresa al haber sido transferido el 24 de febrero de 2000 y al Registro de Transportes de la Comunidad de Madrid en el que se aprecia que la autorización de transporte estaba concedida a otra empresa para el referido vehículo.

Con fecha 22 de octubre de 2007, se procede a dar audiencia a la interesada, sin que hasta la fecha haya formulado alegación alguna.

Mediante informe de 28 de noviembre de 2008 se da cuenta de la incorporación al expediente de los datos solicitados por el Consejo de Estado.

Según resulta de la propuesta de resolución, el 5 de diciembre de 2007 se remitió el expediente para su envío al Consejo de Estado, en relación con el artículo 22.13 de la ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Sin embargo, el 12 de enero de 2010 fue devuelto a la Consejería

para la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 13.1.f).3º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo.

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 LRJAP, 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 la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 14 de noviembre de 2005 pone fin a la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 a) de la LRJ-PAC y artículo 53.1 c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de Madrid.

El recurso extraordinario de revisión se fundamenta en la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, y el plazo para su interposición es de cuatro años a contar desde la fecha de notificación de la resolución impugnada. En el presente caso la notificación de la Orden tuvo lugar el 27 de diciembre de 2005 y el recurso se ha interpuesto el 23 de noviembre de 2006, por lo tanto dentro del plazo.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, si bien se ha vulnerado el plazo de tres meses para resolver y notificar la resolución, ex artículo 119.3 de la LRJ-PAC.

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 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*”. Habiendo transcurrido en exceso dicho plazo, la reclamación se registró en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 24 de noviembre de 2006, 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.

Asimismo, aún cuando consta la solicitud de remisión al Consejo de Estado, habiendo sido devuelta dicha petición, según se manifiesta en la propuesta de resolución, por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno el 12 de enero de 2010, sin que se haya emitido informe por el precitado alto órgano consultivo, procede la emisión del presente dictamen.

**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 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. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El recurso extraordinario de revisión fundamenta su pretensión en la causa prevista en el artículo 118.1.1<sup>a</sup> 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: 1<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup>, de 24 de enero de 2007; n<sup>o</sup> 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".*

Queda acreditado la existencia de error de hecho en la resolución objeto del recurso. A tal efecto, el órgano sancionador ha comprobado que a la fecha de comisión de la infracción, el 19 de diciembre de 2003, el vehículo no pertenecía a la empresa sancionada, sino a otra persona jurídica. En efecto, a la vista de la consulta a los registros de la Dirección General de Tráfico se observa que desde el 24 de febrero de 2000 el titular del vehículo es otra persona distinta de la sancionada. Se alcanza la misma conclusión a la vista de la Tarjeta de Transporte del vehículo en cuestión.

La responsabilidad por la comisión de infracciones se regula en el artículo 130.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *"sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia"*. La LOTT regula, en el capítulo I del título V, el régimen sancionador en el ámbito del transporte por carretera, el artículo 138 dispone que *"la responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de los transportes y actividades auxiliares del mismo, regulados en esta Ley, corresponderá:*

*b) En las infracciones cometidas con ocasión de transportes o actividades realizados sin la cobertura del correspondiente título administrativo, a la persona física o jurídica titular de la actividad, o propietario del vehículo.*

*2. La responsabilidad administrativa se exigirá a las personas físicas o jurídicas a que se refiere el punto 1, sin perjuicio de que éstas puedan deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones".*

El error de hecho ha quedado acreditado, ahora bien la cuestión es si dicho error deriva de los propios documentos incorporados al expediente. La justificación del error deriva de los propios documentos aportados por el interesado en su recurso y de las consultas efectuadas por la Administración en los registros administrativos. Como ya pusimos de manifiesto en el Dictamen 120/2009, recogiendo la doctrina del Consejo de Estado, entre otros Dictámenes nº 663/2000, de 13 de abril, y 55/2007, de 1 de marzo, la expresión del artículo 118.1.1 de la LRJ-PAC “*documentos incorporados al expediente*” debe interpretarse en el sentido de admitir los contenidos en archivos y registros de la Administración actuante.

Por todo ello, se comparte el criterio de la propuesta de resolución de estimar el recurso al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

No obstante, debe advertirse que el error apreciado, el error en la titularidad del vehículo podía haber sido comprobado por la Administración tanto en la instrucción del procedimiento sancionador como en el recurso de alzada. Por tanto, debe exhortarse a la Administración a realizar una mejor instrucción de los procedimientos para evitar que los administrados tengan que acudir a esta vía extraordinaria, como su propio nombre indica, que es el 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 Orden de la Consejera de Transportes e Infraestructuras de 14 de noviembre de 2005 debe estimarse al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, en los términos manifestados en el considerando de derecho tercero.

Madrid, 17 de marzo de 2010