

Dictamen nº: **134/09**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **04.03.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 4 de marzo 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, en adelante “*Ley del Consejo*”, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 24 de junio de 2008 por la que se desestima recurso de alzada y se confirma la Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 28 de diciembre de 2007, recaída en expediente sancionador.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 26 de enero 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 incoado a instancia de la empresa A, en el que solicita la anulación de la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 24 de junio de 2008 por la que se desestima recurso de alzada y se confirma la Resolución de la Dirección General de Transportes de fecha 28 de diciembre de 2007, que impone a la empresa una sanción de 4.601 euros como consecuencia de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 140.7 en relación con los artículos 144.2 y 33.3 y 4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de

ordenación del transporte terrestre, en adelante “*LOTT*”, a cuyo tenor constituye una infracción muy grave “*El quebrantamiento de las órdenes de inmovilización o precintado de vehículos o locales, así como la desatención a los requerimientos formulados por la Administración en los términos señalados en el artículo 144.2*”. Dicho artículo dispone que “*en todos aquellos supuestos en que se constate la comisión de alguna de las infracciones tipificadas en los apartados 10 u 11 del artículo 140, ó 1.1, 1.2 y 5 del artículo 141, a la notificación del inicio del expediente sancionador se acompañará un requerimiento para que, en el plazo de un mes, el titular de la actividad acredite haber subsanado la deficiencia constitutiva de la infracción de que se trate y, cuando así no lo hiciere, se procederá a incoar un nuevo expediente sancionador, que se tramitará independientemente del anterior, por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 140.7*”.

En su solicitud manifiesta que se ha producido un error en la imposición de la sanción ya que, de acuerdo con los documentos aportados en el expediente, la empresa reúne los requisitos legales.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 47/09, 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 su ponencia a la Sección III, por razón de la materia, en virtud de lo establecido en el apartado primero de la Resolución del Presidente del Consejo Consultivo nº 2/2008 en la que se determina el orden, composición y competencia de las Secciones.

**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 10 de septiembre de 2006 se formuló denuncia al vehículo matrícula aaa con semiremolque matrícula bbb, por la Guardia Civil de Tráfico, en el kilómetro 44 de la carretera A-4, por los siguientes hechos:

*“Circular con un vehículo dotado de aparato tacógrafo y uso obligado de limitador, careciendo de la placa de montaje o certificado según homologación directiva 92-24 CEE”.*

Como consecuencia de esta denuncia, se procedió a iniciar el expediente sancionador n° ccc contra la empresa por la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 140.11 de la LOTT. Simultáneamente a la incoación del mencionado expediente se notificó a la recurrente, el 10 de julio de 2007, un requerimiento de subsanación de deficiencia constitutiva de infracción, con la advertencia de que, en caso de incumplimiento, se incoaría un nuevo expediente por desatención a los requerimientos formulados por la Administración.

Transcurrido el plazo concedido sin que se cumpliera el requerimiento, el 13 de septiembre de 2007 se procedió a incoar contra la interesada el expediente sancionador n° ddd, por:

*“Desatención a los requerimientos formulados por la Administración para que se subsanen las deficiencias constitutivas de infracción, al no cumplir el requerimiento enviado en el expediente sancionador ccc, y recibido por el expedientado en fecha 10-7-2007”.*

Dichos hechos constituyen una infracción muy grave a tenor de lo dispuesto en el artículo 140.7 de la LOTT.

Con fecha de registro de entrada de 16 de octubre de 2007, la interesada presentó escrito de alegaciones, manifestando que no había recibido, en ningún momento, el requerimiento de subsanación. Asimismo, manifiesta que en el escrito de alegaciones presentado en el expediente sancionador ccc se acreditó documentalmente que el aparato tacógrafo y el limitador de

velocidad del vehículo sancionado estaba perfectamente instalado. Mediante escrito notificado el 5 de noviembre de 2007 la Administración concede un nuevo plazo de diez días a la empresa para que aporte el expediente sancionador que se está tramitando por la falta de cumplimiento de los requerimientos justificantes de la debida instalación del limitador de velocidad.

De acuerdo con la propuesta de resolución del Instructor del expediente sancionador, el Director General de Transportes dictó Resolución con fecha 28 de diciembre de 2007, imponiendo a la empresa una sanción de 4.601 euros por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 140.7, 33.3 y 4, 144.2 y 143.1.i) de la LOTT, modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, y 197.7 y 201.l.i) del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, modificado por el Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre. El 14 de enero de 2008 fue notificada dicha resolución.

Contra dicha resolución se interpuso recurso de alzada manifestando que había caducado el procedimiento y no se habían notificado, ni el requerimiento de subsanación, ni la propuesta de resolución, que fue desestimado mediante Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 24 de junio de 2008, notificada el 5 de agosto siguiente.

El 25 de septiembre de 2008, la empresa interpuso recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 118.1 1º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común, en adelante “*LRJ-PAC*”, alegando, en síntesis, que aportaba el certificado de primera instalación del limitador de velocidad, y que el mismo había sido aportado en el procedimiento sancionador ccc.

La Administración propone la estimación parcial del recurso al amparo de la causa segunda del artículo 118.1.1 de la LRJ-PAC, por considerar que en virtud de la certificación que aporta junto a su recurso extraordinario de revisión acredita que la deficiencia denunciada no existía. Sin embargo, al no haberse aportado dicho certificado anteriormente, durante la tramitación del expediente sancionador, se ha incurrido en la infracción tipificada como grave en el artículo 141.10 de la LOTT por obstrucción de los servicios de la Inspección de transportes. Propone la estimación parcial del recurso con reducción de la sanción a 1.501 euros de conformidad con lo establecido en el artículo 143.1 f) de la LOTT.

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: “*I. 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), la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 24 de junio de 2008 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, la notificación de la Orden tuvo lugar el 5 de agosto de 2008 y el recurso se ha interpuesto el 25 de septiembre de 2008, por lo tanto dentro del plazo. La propuesta de resolución considera que debe estimarse al amparo de la causa segunda del referido artículo 118.1 de la LRJ-PAC, sin embargo, para esta causa el plazo que se establece en la ley es de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos que evidencien el error de la resolución recurrida. El documento en cuestión es un certificado de instalación del sistema de limitación de velocidad de fecha 21 de enero de 2005, y el recurso se ha interpuesto el 25 de septiembre de 2008 por lo tanto fuera de plazo permitido, por lo que si se estima por esta causa el recurso sería extemporáneo.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LRJ-PAC, el cual

sólo impone dicho trámite cuando se tienen en cuenta nuevos documentos o hechos no recogidos en el expediente originario.

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 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 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”.*

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 8 de octubre de 2008, 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.

**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; 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".*

Queda acreditado que el vehículo que fue objeto de la sanción tenía debidamente instalado el limitador de velocidad como se deriva del certificado de instalación del limitador de velocidad elaborado por B. Pero además del error de hecho, es necesario que el mismo se derive de los propios documentos incorporados al expediente como se desprende del tenor literal del artículo 118.1.1º de la LRJ-PAC. Sin embargo, como razona la propuesta de resolución el error de la Administración no se deduce de los propios documentos incorporados al expediente sino del certificado que ha aportado junto al recurso extraordinario de revisión, por tanto no cabe estimar el recurso por dicha causa. Ello no obstante, el reclamante insiste en sus escritos que dicho certificado se aportó al procedimiento sancionador inicial, por lo que si ello fuera cierto, extremo del que no se aporta evidencia alguna, atendiendo al derecho de los ciudadanos consagrado en el artículo 35 f) de la LRJ-PAC de no aportar documentos que se encuentren en poder de la Administración, podría estimarse el recurso extraordinario al amparo de la causa invocada.

La propuesta de resolución propone su estimación al amparo de la causa segunda del artículo 118.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor: “*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 concurre alguna de las circunstancias siguientes: 2º) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución recurrida”.*

De la redacción de dicho artículo 118.1 2 de la LRJ-PAC se desprende que son tres, los requisitos exigidos para apreciar la concurrencia de dicha causa. El primero de ello, se refiere a que aparezcan documentos anteriores o posteriores a la fecha de la resolución recurrida, lo determinante es que fueran desconocidos por la Administración en el momento en que se dictó resolución (Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de noviembre de 2001 (recurso nº 100/2001) y Dictamen del Consejo de Estado 4226/1998, de 12 de noviembre). Dichos documentos deben ser de valor esencial para la resolución del asunto, de importancia decisiva para la resolución; es decir, que dado su contenido pueda razonablemente suponerse que, de haberse tenido en cuenta al decidir, la resolución hubiera sido diversa a la adoptada. Por último, es necesario que la simple aportación de los documentos aparecidos debe ser suficiente para demostrar el error de forma concluyente y definitiva.

El referido certificado evidencia el error de la resolución recurrida sin embargo, no puede admitirse el recurso por resultar el mismo extemporáneo, ya que el certificado del vehículo es de fecha 31 de enero de 2005, y el plazo establecido en el artículo 118.2 de la LRJ-PAC es de tres meses a contar desde el conocimiento de dicho documento. El recurrente no justifica cuando ha tenido conocimiento de dicho documento, aporta junto a su escrito el permiso de circulación del vehículo de fecha 5 de mayo de 2005 y la tarjeta de la inspección técnica del vehículo. Por ello el recurso sería extemporáneo.

A tal efecto resulta relevante la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2002 (recurso nº 7585/1996) que afirma “*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 [Ar. 5960], y 11 de noviembre de 1999 [Ar. 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.<sup>a</sup> de la LPA, 118.2.<sup>a</sup> 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”.*

Por todo ello, no ha lugar a estimar el recurso extraordinario de revisión sin perjuicio de la posibilidad de revocar la resolución en los términos permitidos por el artículo 105.1 de la LRJ-PAC.

**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 las siguientes

## CONCLUSIONES

1º) El recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de 24 de junio de 2008 no puede 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, salvo que resultare cierto que el reclamante hubiera aportado el certificado de instalación del limitador de velocidad en el seno de procedimiento sancionador nº ccc.

2º) Tampoco puede estimarse al amparo de la causa segunda del artículo 118.1 de la LRJ-PAC por resultar extemporáneo conforme al plazo de tres meses señalado en el artículo 118.2 de la LRJ-PAC.

3º) Sin perjuicio de lo anterior, la Administración puede revocar la resolución sancionadora de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 4 de marzo de 2009