

Dictamen nº: **509/18**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **29.11.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 29 de noviembre de 2018 ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de una resolución sancionadora en materia de tráfico.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid formulada a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, sobre la revisión de oficio, instada por un representante de El Buzón del Papel, S.L. (en adelante, la entidad mercantil), de la resolución sancionadora del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación de 25 de agosto de 2014, dictada en el procedimiento sancionador 715/79813653.4, por una infracción muy grave consistente en incumplir la obligación de identificar al responsable, conforme a lo dispuesto en el artículo 65.5.j de la entonces vigente Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto

articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante, LSV).

A dicho expediente se le asignó el número 469/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2018.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

- Figura en el folio 17, que el 5 de abril de 2013, mediante instancia general, el representante de la entidad El Buzón del Papel S.L. ponía en conocimiento del Ayuntamiento de Madrid que la empresa había modificado su domicilio fiscal por traslado de oficinas y solicitaba expresamente que las notificaciones de las multas se realizaran al nuevo domicilio, sito en la calle Cardenal Herrera Oria, nº 298, de Madrid.

- El 16 de diciembre de 2013 fue denunciado el vehículo matrícula xxx, por circular, según radar, sobrepasando la velocidad máxima permitida en vías limitadas a 60 km/hora.

- El Ayuntamiento de Madrid intentó el 14 de febrero de 2014 notificar vía electrónica vial (en adelante, DEV) a la entidad El Buzón de Papel, S.L. el requerimiento para la identificación del conductor con resultado “*caducado*” y, por idéntica vía intentó notificar el 25 de mayo

de 2014, la resolución de incoación del expediente sancionador 717/79813653.4 de 7 de mayo de 2014, con resultado “*caducado*”.

- El 25 de agosto de 2014 el director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación dicta una resolución por la que imponía a El Buzón de Papel S.L. una sanción de 1.200 euros por la comisión de una infracción tipificada muy grave consistente en incumplir la obligación de identificación del responsable conforme a lo dispuesto en el artículo 65.5.j de la LSV y artículo 94 de la Ordenanza de movilidad. La notificación se realiza el 12 de septiembre de 2014 por el DEV, con resultado “*caducada*” (folio 16).

- El 3 de octubre de 2014 la empresa interpuso un recurso extraordinario de revisión contra la resolución dictada en el expediente sancionador 717/79813653.4 fundado, en que la sanción correspondiente al expediente que nos ocupa, así como las sanciones de otros expedientes sancionadores que identificaba, no le habían sido notificadas al domicilio de la empresa sino que se habían realizado telemáticamente a una dirección de correo electrónico obtenida de la Dirección General de Tráfico, correo electrónico que calificaba de erróneo puesto que no pertenecía ni había pertenecido nunca a la empresa y facilitaba la dirección de correo electrónico. También fundaba el recurso en que la empresa figuraba de alta en la DEV de la DGT desde el 26 de marzo de 2012, pero con posterioridad, concretamente el 5 de abril de 2013, había presentado en el Ayuntamiento de Madrid una comunicación de cambio de domicilio a efectos de notificaciones de sanciones de tráfico. Adjuntaba documento de proveedor de web y la dirección de correo electrónico de la empresa.

- El 26 de diciembre de 2014 un representante de la entidad mercantil solicitaba, al amparo de lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en

adelante, LRJ-PAC), la revisión de oficio de la resolución sancionadora de 25 de agosto de 2014 del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación dictada en el expediente sancionador 715/79813653.4 por vulneración del derecho de defensa y ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, ante la falta de notificación, de la incoación y de la resolución dictada en el procedimiento sancionador.

En dicho escrito, solicitaba la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, al amparo de lo establecido en el artículo 62.1, apartados a) y e) de la LRJ-PAC, y adjuntaba, una solicitud de 2 de abril de 2013 de duplicado del permiso de circulación, verificado por la Oficina Local de Tráfico de Alcorcón del Ministerio del Interior, en la que figura como domicilio fiscal la Avda. Cardenal Herrera Oria 298, de Madrid. También adjuntaba el escrito presentado en el Ayuntamiento de Madrid el 5 de abril de 2013, comunicando el domicilio de la empresa a efectos de notificación de las multas.

- Contra la desestimación presunta de la anterior solicitud, la entidad mercantil interpuso un recurso contencioso administrativo que fue estimado por Sentencia de 16 de abril de 2018, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 30 de Madrid, en el procedimiento Abreviado 288/2015, en la que se ordenaba al Ayuntamiento de Madrid *“la tramitación y continuación del procedimiento revocatorio ex artículo 102 de la Ley 30/1992 y la conclusión del mismo a través de la pertinente resolución expresa en orden a si existe la nulidad pretendida por la acción de nulidad formalizada por El Buzón del Papel, S.L. mediante escrito de 26.12.2014”*.

- El 22 de mayo de 2018 el director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación dicta resolución en la que se ordena llevar a puro y debido efecto el contenido de la sentencia.

- Mediante acuerdo de la jefa del Departamento de Recursos de 25 de julio de 2018 se concede trámite de audiencia a la interesada. Cabe

indicar, que el examen del expediente permite comprobar que la notificación se llevó a cabo en el nuevo domicilio notificado, en la calle Avda. Cardenal Herrera Oria 298, de Madrid.

-El 9 de agosto de 2018, la interesada, presenta alegaciones mediante correo electrónico dirigido al Departamento de Recursos de Multas. En sus alegaciones reiteraba que no le habían sido notificadas, la resolución de incoación ni la resolución sancionadora, que la infracción y sanción eran de fecha posterior a la comunicación del cambio de domicilio comunicado al Ayuntamiento de Madrid y adjuntaba una sentencia de 15 de septiembre de 2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 26 de Madrid, estimatoria de un recurso contencioso administrativo interpuesto por la interesada, contra la desestimación presunta de una revisión de oficio instada contra una resolución sancionadora de tráfico, por idéntica pretensión que la que nos ocupa.

-La jefa del Departamento de recursos, dicta propuesta de resolución (sin firmar) en la que se desestima la solicitud de revisión de oficio al no concurrir las causas de nulidad previstas en el artículo 62.1.a) y e) de la LRJPAC.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del vicepresidente, consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno según lo previsto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), dispone que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). No obstante, el tenor del apartado a) de su disposición transitoria tercera –según el cual a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior- supone la aplicación a este procedimiento de los artículos 102 a 106 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa.

En concreto, el artículo 102.1 de la LRJPAC establece que:

“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

De este último precepto legal se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen

favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJPAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el artículo 102.1 de la LRJPAC, anteriormente transcrito, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la preceptividad del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda. Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título VI del citado cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*”, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida.

En el presente caso nos encontramos con un procedimiento de revisión de oficio a instancia de parte, toda vez que la entidad mercantil, como hemos señalado en antecedentes, el día 26 de diciembre de 2014 solicitó la revisión de oficio de la resolución sancionadora de 25 de agosto de 2014 dictada en el expediente sancionador 715/79813653.4.

Por otro lado la tramitación del procedimiento obedece a la ejecución de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 30 de Madrid, de 16 de abril de 2018, por la que se insta al Ayuntamiento de Madrid a “*la tramitación y continuación del procedimiento revocatorio ex artículo 102 de la Ley 30/1992, y la conclusión del mismo a través de la pertinente resolución expresa en orden a si existe la nulidad pretendida por la acción de nulidad formalizada por El Buzón del Papel, S.L. mediante escrito de 26.12.2014*”.

En el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa se observa, que la interesada ejerció la acción de nulidad el 26 de diciembre de 2014, contra la desestimación presunta de su solicitud, interpuso recurso contencioso administrativo que fue estimado por sentencia de 16 de abril de 2018 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 30 de Madrid en la que se ordena a la Administración tramitar y continuar el procedimiento revocatorio y la conclusión del mismo. Tras la sentencia, se ha dictado resolución de 22 de mayo de 2018 por la que se ordena llevar a puro y debido efecto el contenido de la sentencia, se ha conferido a la mercantil interesada trámite de audiencia, que ha formulado alegaciones y finalmente, se ha redactado la oportuna propuesta de resolución que contiene un pronunciamiento desestimatorio de la revisión de oficio solicitada.

Por otra parte, conviene recordar que al haberse iniciado a instancia de parte la revisión del acto, el procedimiento no está sujeto a plazo de caducidad, si bien resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 102.5 de la LRJPAC, de manera que transcurridos tres meses desde la solicitud de inicio del procedimiento, la empresa interesada puede entender la misma desestimada por silencio administrativo, lo que ocurre en el caso que nos ocupa, puesto que tal como ya ha sido indicado, se interpuso por la mercantil solicitante de revisión un recurso contencioso administrativo estimado por sentencia de 16 de abril de 2018.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 62.1 de la LRJPAC. La revisión de oficio constituye una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos

supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

La nulidad absoluta constituye el grado máximo de invalidez de los actos administrativos, reservada para aquellos supuestos en los que la legalidad se ha visto vulnerada de manera grave, de modo que las situaciones excepcionales en que ha de ser apreciada deben ser analizadas con suma cautela y prudencia, tratando de cohonestar dos principios básicos, el de seguridad jurídica y el de legalidad.

La presente solicitud de revisión se basa en las causas de nulidad del artículo 62.1. apartado a) de la LRJPAC *“Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”* y, apartado e) *“Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*.

Considera la mercantil solicitante de revisión, que no se le notificó la resolución de incoación del expediente sancionador, ni la resolución sancionadora y no fue hasta que se le notifica en el domicilio fiscal de la empresa la Providencia de Apremio, cuando constata que la notificación de las citadas resoluciones se habían realizado en una dirección electrónica vial (DEV) de la Dirección General de Tráfico en la que figuraba un correo electrónico erróneo. Además, alega que desde el 5 de abril de 2013 el Ayuntamiento conocía el cambio de domicilio de la empresa, a efectos de notificaciones de multas.

Es por ello que considera que se ha vulnerado su derecho fundamental de defensa previsto en el artículo 24 de la Constitución y se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Debe analizarse, en primer lugar la posible nulidad del acto cuya revisión se pretende, por la invocada indefensión en el procedimiento sancionador.

Al respecto, el expediente pone de manifiesto que tanto el requerimiento de identificación del conductor, como la resolución de incoación del expediente sancionador y la resolución sancionadora se intentó notificar mediante una DEV con resultado caducada.

Respecto a la notificación de las denuncias de tráfico, el artículo 89.1 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por Real Decreto Ley 6/2015 de 30 de octubre establece la previsión, como norma general, que las denuncias se notifican al denunciado en el acto salvo que concurran otras circunstancias, previstas en su apartado 2, en el que se contemplan entre otros supuestos *“que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo”*, circunstancia que concurre en el caso que nos ocupa, en cuyo caso, la notificación podrá efectuarse en un momento posterior.

Para la práctica de la notificación de las denuncias de tráfico, el artículo 90 dispone:

“1. Las Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico notificarán las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador en la Dirección Electrónica Vial (DEV).

En el caso de que el denunciado no la tuviese, la notificación se efectuará en el domicilio que expresamente hubiese indicado para el procedimiento, y en su defecto, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

2. La notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV) permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del denunciado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales. Si existiendo constancia de la recepción de la notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV), transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que aquélla ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. El rechazo se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, continuándose el procedimiento”.

Ahora bien, la entidad mercantil ha acreditado que la dirección de correo electrónico de la que disponía la Dirección General de Tráfico era errónea, por lo que difícilmente pudo conocer el contenido de la resolución cuya nulidad se pretende.

Además, consta en el folio 29 del procedimiento, que el 2 de abril de 2013 (fecha anterior a la denuncia) con ocasión de una solicitud de duplicado de permiso de conducción, la entidad mercantil comunicó a la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, que el domicilio de la empresa y el domicilio fiscal del vehículo, a efectos de notificaciones era la Avenida Cardenal Herrera Oria 298, de Madrid, y el 5 de abril de 2013 comunicó por escrito al Ayuntamiento de Madrid el cambio de domicilio a efectos de notificaciones haciendo constar ese domicilio.

Pues bien, pese a haber designado un domicilio a efectos de notificaciones y sabiendo la Administración que la notificación de las resoluciones había caducado, la Administración no intentó la notificación en la Avenida Cardenal Herrera Oria nº 298, de Madrid y por tanto no ha evitado una situación de indefensión en la práctica de la notificación.

La Administración esgrime en la propuesta de resolución, que el cambio de domicilio comunicado al Ayuntamiento de Madrid, no vincula a ningún procedimiento, sin embargo, no ha tenido en cuenta que tal y como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de julio de 2017 (recurso núm. 73/2016), con cita de varias sentencias del Tribunal Constitucional, la notificación como “instrumento capital” del derecho de defensa (p.ej., SSTC 55/2003, 176/2009), tiene como finalidad primordial lograr que el acto administrativo sea conocido por el interesado para que pueda aquietarse o reaccionar contra el mismo con todas las garantías, por lo que la Administración tenía la responsabilidad de realizar las notificaciones con una especial dosis de escrupulosidad, celo y respeto de las normas que regulan los actos de comunicación; y la carga de acreditar la realidad y regularidad de las notificaciones.

Para determinar si la notificación de un acto administrativo cumple con los requisitos legales para que el interesado pueda tener conocimiento del acto administrativo que se intenta notificar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de febrero de 2018 (recurso 770/2017) señala que *“los elementos que, con carácter general deben ponderarse, son dos. En primer lugar, el grado de cumplimiento por la Administración de las formalidades establecidas en la norma en materia de notificaciones, en la medida en que tales formalidades van únicamente dirigidas a garantizar que el acto llegue efectivamente a conocimiento de su destinatario. Y, en segundo lugar, las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación”*.

Las circunstancias que concurren en este caso permiten considerar que la entidad interesada comunicó con antelación a la fecha de iniciación del procedimiento sancionador el domicilio a efectos de notificaciones, y que la Administración aun sabiendo que el resultado de la comunicación a través del DEV había resultado “caducada”, no intentó la notificación al domicilio designado por la interesada por lo que se considera que se ha vulnerado el derecho de defensa y se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido, criterio que por otra parte, se ha acogido en la sentencia 272/2017, de 15 de septiembre de 2017, del Juzgado de lo Contenciosos Administrativo N° 26 de Madrid, en el Procedimiento Abreviado 278/2015, seguido a instancia de la mercantil contra el Ayuntamiento de Madrid respecto a la revisión de oficio de resoluciones sancionadoras en materia de tráfico por falta de notificación.

También hay que tener en cuenta que la Dirección Electrónica Vial, según el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, aplicable al supuesto que nos ocupa, contempla la asignación voluntaria a la DEV de las personas físicas y jurídicas, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 60 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en cuyo apartado 5 aclara que si el titular de la autorización es una persona física sólo se le asignará una Dirección Electrónica Vial (DEV) cuando lo solicite voluntariamente. Con ello, vemos que la voluntariedad en la obtención del DEV se sigue manteniendo, para las personas físicas mientras que las personas jurídicas que adquieran vehículos y comuniquen el domicilio de la empresa como lugar donde llevarse a cabo las comunicaciones estarán obligadas a disponer del DEV.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la resolución sancionadora de 25 de agosto de 2014.

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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 29 de noviembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 509/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid