

Dictamen nº: **234/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **24.05.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de mayo de 2018, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio (expediente 201/2015/03461) de las resoluciones de 29 de mayo de 2014, dictadas por el director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación por delegación de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, en los expedientes administrativos 751500028145.0 y 751500133099.7 en los que se impusieron sendas sanciones en materia de tráfico por rebasar un semáforo en fase roja, a la solicitante de la revisión Dña. .... (en adelante “*la solicitante*” o “*la interesada*”).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 23 de abril de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 198/18, 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 de la Comunidad de Madrid (en adelante, ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 24 de mayo de 2018.

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

1.- Con fechas 17 y 18 de diciembre de 2013, el vehículo conducido por la sancionada rebasó un semáforo en fase roja en el Paseo de la Castellana nº 105 de Madrid, a las 9:01 y 13:38 horas, respectivamente, por lo que el 23 de enero de 2014 se notificaron las denuncias a la mercantil titular del vehículo para que identificara al conductor responsable de la comisión de la infracción; mercantil, que por escrito presentado el 27 de enero de 2014, señaló a la solicitante identificada en el encabezamiento.

2.- El 30 de enero de 2014 se incoaron los dos expedientes sancionadores referidos en el encabezamiento, notificándose a la interesada el 12 de febrero de 2014 las denuncias y la incoación de los expedientes, con constancia de todos los datos referidos a la infracción de tráfico y normativa de aplicación, las formas y plazos para efectuar el pago con reducción y las de presentación de alegaciones y propuestas de prueba que se estimaran oportunas. Asimismo, las denuncias notificadas iban acompañadas de las fotografías que sirvieron de prueba a los hechos denunciados, en que se aprecia cómo el vehículo conducido por la

sancionada rebasa en fase roja el semáforo mientras los peatones en la acera esperan el momento oportuno para poder atravesar la calzada.

3.- El 24 de febrero de 2014, la interesada entregó en un registro de la Junta de Andalucía sendos escritos de alegaciones en los que negaba los hechos denunciados al afirmar que el agente denunciante no contaba con ángulo de visión necesario y ella pasó el semáforo en ámbar, solicitaba la incorporación de un informe del agente denunciante en el que constaran todos los datos, una inspección ocular del lugar de los hechos y la prueba fotográfica de los hechos denunciados. Afirmaba también que la cuantía de la sanción impuesta era contraria al principio de proporcionalidad al no estar motivada, por lo que “alternativamente” *sic* a la petición de archivo solicita que la sanción se le imponga en su grado mínimo.

4.- Las alegaciones fueron desestimadas por resoluciones de 27 de marzo de 2014 del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación por delegación de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, notificadas el 10 de abril de 2014. Frente a esas resoluciones, la interesada formuló sendos recursos de reposición en los que reiteraba los anteriores argumentos, que a su vez fueron desestimados por resoluciones de 29 de mayo de 2014 del citado director general, notificadas a la interesada el 11 de junio de 2014.

5.- El 9 de septiembre de 2014, la interesada presentó escrito en un registro de la Junta de Andalucía con el que solicitaba la revisión de oficio de las dos resoluciones de 27 de marzo de 2014, aduciendo que en ellas concurrían las causas de nulidad a) y e) del artículo 62.1 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), al lesionar el principio de legalidad, su derecho a la defensa y el de presunción de inocencia por inexistencia del hecho denunciado ya que la Administración no lo ha probado y además, si

hubiera detenido su vehículo probablemente hubiera provocado un accidente por colisión del vehículo que viajaba posteriormente; a lo que añadía que se había prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido al no haber pruebas de metrología del aparato que captó las infracciones. Por ello, solicitada la declaración de nulidad de las dos resoluciones y una indemnización de 500 euros por los daños sufridos que son los del importe de las multas (200€ y 200€) y los de dirección jurídica. Como prueba solicitaba incorporar al expediente el control metrológico citado.

6.- Por resolución de 21 de octubre de 2014 del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, dictada por delegación de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, se inadmitió la solicitud de revisión al no encontrarse en uno de los supuestos del artículo 118 de la LRJ-PAC; lo que se notificó a la interesada el 3 de noviembre de 2014, quien, con escrito presentado el 25 de marzo de 2015 en el registro de la Subdelegación del Gobierno en Córdoba, reiteró la solicitud de revisión de oficio con escrito igual al anterior.

7.- Por la interesada se interpuso recurso contencioso administrativo frente a la desestimación presunta del último de los escritos presentados, dando lugar al procedimiento ordinario 246/2015 sustanciado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, en el que la sancionada solicitó como prueba la incorporación del control metrológico del aparato que captó las infracciones, y si no existiera, la incorporación de informe que acreditara la sincronización del semáforo y la cámara que captó las imágenes para acreditar que éstas se captan en el momento en que el semáforo cambia a rojo. Ante el requerimiento de dicho Juzgado al Ayuntamiento de Madrid, se emitió informe por la jefa adjunta al Departamento de Tecnologías del Tráfico (folios 262 a 275) que fue entregado en el registro de tal órgano judicial el 30 de noviembre de 2016, con indicación de que *“no existe informe de ratificación del agente por tratarse de sanciones recogidas por el sistema de captación de imagen”*.

El referido informe detalla el funcionamiento del sistema foto-rojo del Ayuntamiento de Madrid, reflejando, en síntesis, que todos los pasos con tal control se señalizan antes de llegar a él; que las cámaras se instalan posteriormente en un soporte que encuadra completamente el paso de peatones y la cabeza del semáforo y *“que toma dos fotografías del vehículo, una antes de la línea de detención con semáforo en rojo y otra una vez atravesado el paso y con semáforo de conductores todavía en rojo”*; que es un sistema seguro y no manipulable; que las capturas que son objeto de denuncia van firmadas por un agente de autoridad y encriptada para su tramitación; que los agentes sólo dan curso a aquéllas posibles infracciones en que existe una fotografía del vehículo antes de la línea de detención con el semáforo para vehículos en rojo y otra fotografía después de la línea de detención también con el semáforo en rojo; que el sistema foto-rojo no realiza mediciones, no mide magnitud alguna para determinar la infracción, por lo que no requiere certificación metrológica en los términos establecidos por la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología (vigente en el momento de los hechos objeto de sanción –hoy Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología-) y su normativa de desarrollo, sino que captura una secuencia de imágenes y posteriormente un agente de la autoridad comprueba y certifica que tal secuencia demuestra una infracción, por lo que el sistema foto-rojo no determina automáticamente la existencia de infracción.

El informe añade menciones acerca de los lugares donde se instalan las cámaras, fundamentalmente en los cruces que por las circunstancias que relaciona puedan ser más peligrosos, y refleja que la fase ámbar dura 3 segundos fijos en todo el entorno urbano gestionado por el Ayuntamiento de Madrid, pormenorizando las distancias de detención para circulaciones a 50, 40 y 30 Km/h, añadiendo que sólo se cursan las infracciones si hay secuencia de imágenes con el semáforo de conductores en fase roja antes y después de la línea de detención. Finalmente, analiza las fotografías que originaron las denuncias en las que se puede

comprobar que el vehículo que conducía la sancionada continuó su marcha y no se detuvo, a diferencia de los vehículos que tienen a su lado que se han detenido respetando las señales de tráfico.

Por sentencia nº 74/2017, de 10 de abril de 2017, del referido Juzgado, se estimaba parcialmente la demanda, condenando a la Administración recurrida a tramitar el procedimiento de revisión de oficio con solicitud de dictamen del órgano competente consultivo y concluirlo con resolución expresa. La sentencia es firme.

**TERCERO.-** 1.- Por resolución de 27 de abril de 2017 del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, dictada por delegación de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, (Acuerdo de 29 de octubre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, BOCM de 10 de noviembre de 2015), se ordenó llevar a puro y debido efecto el contenido de la sentencia, lo que se comunicó al órgano judicial.

2.- Por la jefa del Departamento de Recursos de la subdirección general de Gestión de Multas de Circulación de la precitada dirección general, se formularon propuestas de resolución de fechas 31 de octubre de 2017, en el sentido de desestimar la revisión de oficio instada al considerar probados los hechos que dieron lugar a las sanciones de una manera objetiva con el sistema foto rojo cuyas cuestiones técnicas se detallan en el informe antes reseñado, habiendo recibido la interesada las pruebas fotográficas desde el primer momento del procedimiento sancionador, y resultando de tales fotografías claramente que rebasó el semáforo en rojo en dos ocasiones sin que tuviera detrás ningún vehículo que hubiera podido colisionar por alcance con el que ella conducía, teniendo tiempo suficiente para frenar desde el momento en que se accionó la luz ámbar del semáforo hasta que pasó a la fase roja si circulaba a la velocidad permitida en la vía (50 Km/h), como sí hicieron otros vehículos que iban a los lados de la sancionada.

En las propuestas de resolución se afirmaba que el procedimiento se tramitó conforme al procedimiento legalmente establecido, puesto que, los hechos denunciados se corresponden con una de las infracciones graves previstas en la ley de seguridad vial, así como las consecuencias sancionadoras que de su comisión se derivan; que a la interesada se le notificó tanto el inicio como la resolución del procedimiento tras sus alegaciones, cuyos plazos fueron respetados; que se practicó la prueba fotográfica solicitada, remitida junto con la notificación de la denuncia y obrante en el expediente administrativo para consulta de la interesada; y que no había existido prescripción de la infracción ni caducidad del procedimiento. Por todo ello, las propuestas referían que no había habido indefensión, ni vulneración de los principios de legalidad, proporcionalidad, defensa ni de presunción de inocencia.

3.- Con escrito de 6 de noviembre de 2017, la alcaldía de Madrid solicitó al consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en relación con el expediente de revisión de oficio identificado en el encabezamiento de este dictamen, habiendo tenido entrada en esta Comisión Jurídica el 16 de noviembre de 2017.

4.- Por este órgano consultivo se emitió el Dictamen 485/17, de 14 de diciembre, en que se concluyó que procedía retrotraer el procedimiento de revisión de oficio para que la Administración confirmara el trámite de audiencia a la interesada, al objeto de obtener certeza de que ésta tuviera conocimiento de su tramitación y del contenido de éste, y posteriormente, y a sus resultados, se redactara una única nueva propuesta de resolución a remitir junto al expediente para dictamen de esta Comisión.

5.- El 22 de enero de 2018, se notificó el trámite de audiencia a la interesada concediéndole plazo para que pudiera examinar el expediente

en su integridad, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes.

6.- Con fecha 29 de enero de 2018, la interesada presentó escrito en el Ayuntamiento de Madrid, en el que volvía a reiterar las consideraciones expuestas en su escrito solicitud de revisión de oficio de las dos resoluciones de 27 de marzo de 2014, esto es, que en ellas concurrían las causas de nulidad a) y e) del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, e invoca una sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 14 de diciembre de 2017 (RC en interés de ley 2453/2016) que cita otra de la misma Sala y Tribunal de 12 de noviembre de 2015 (RC en interés de ley 816/2015), sobre la necesidad de control metrológico de esos dispositivos en los semáforos.

7.- Por la jefa del Departamento de Recursos de la subdirección general de Gestión de Multas de Circulación, se formuló propuesta de resolución de fecha 22 de marzo de 2018, en el sentido de desestimar la revisión de oficio instada al haberse probado los hechos que dieron lugar a las sanciones sin que se haya producido lesión a ninguno de los principios alegados por la solicitante, así como por haberse tramitado los procedimientos sancionadores conforme a lo legalmente establecido. La propuesta cita diversas sentencias de Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid dictadas en relación a sanciones de la mismas características a las que son objeto de la solicitud de revisión de oficio, en las que se constata que el semáforo a que se refiere este mismo procedimiento está exento de control metrológico porque no hace mediciones, siendo un mero sistema de constatación de un hecho, rebasar un semáforo en rojo, y no un aparato de medición ya que simplemente capta una imagen suficiente que enerva la presunción de inocencia, esto es no se ha tenido en cuenta ni la longitud ni el tiempo, simplemente que el vehículo no se detuvo con el semáforo en rojo.

Añade que no pueden enmascarse como nulidades plenas posibles vicios de anulabilidad, que niega y rebate pormenorizadamente, además de que tales vicios aducidos no se corresponden con las circunstancias jurídicas o legales que concurrían en la fecha en la que el acto adquirió firmeza.

8.- Con escrito de 4 de abril de 2018, la alcaldía de Madrid solicitó al consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en relación con el expediente de revisión de oficio identificado en el encabezamiento de este dictamen, habiendo tenido entrada en esta Comisión Jurídica el 23 de abril de 2018.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 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, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...)f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.”* A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, cuya solicitud se ha cursado a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, tal y como preceptúa el

artículo 18.3 c) del ROFCJA.

La revisión de oficio en el ámbito local se regula en los artículos 4.1 g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que para la Administración del Estado se establece en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. En el mismo sentido, se pronuncian los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La remisión a la legislación del Estado conduce a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien su disposición transitoria tercera dispone que *“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”*, por ello, al haberse iniciado el procedimiento de revisión de oficio con la solicitud de 9 de septiembre de 2014, conforme previenen los artículos 68 y 102.1 de la LRJ-PAC, serán de aplicación los artículos 102 a 106 de la LRJ-PAC.

El artículo 102.1 de la LRJ-PAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC (al igual que hoy resulta de los artículos 106.1 y 47.1 de la LPAC).

Del referido artículo 102.1 de la LRJ-PAC se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere

en ese supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJ-PAC 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.-** Previamente al examen del fondo del asunto, debe examinarse el cumplimiento de los requisitos de procedimiento y plazo en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

La determinación de la competencia para proceder a la revisión de oficio de los actos se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

En el presente caso, las sanciones fueron impuestas por resoluciones de 27 de marzo de 2014 del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, y frente a ellas se formularon sendos recursos de reposición, que a su vez fueron desestimados por resoluciones de 29 de mayo de 2014 de mismo director general, que son objeto de la revisión de oficio. Tales resoluciones fueron adoptadas en virtud de las competencias delegadas por Acuerdo de 6 de febrero de 2014 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en relación con lo establecido en los artículos 17.1.k) y 40 f) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y de conformidad con lo que determina el Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, vigente en el momento de los hechos que dieron lugar a las sanciones (en adelante, LSV). Por ello, la citada Junta de

Gobierno es el órgano que habrá de resolver el expediente, sin perjuicio de que se materialice en virtud de competencias delegadas eficaces.

La revisión de actos administrativos análogos o en los que concurre una causa común en un único procedimiento de revisión de oficio, aunque estén dotados de identidad propia y diferenciada que generan relaciones jurídicas singularizadas por su distinto objeto y diversidad de los sujetos intervinientes, es una constante dictaminada por los órganos consultivos incluida esta Comisión Jurídica Asesora.

El artículo 102 de la LRJ-PAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las *disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos* recogidas en el Título VI del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, *ex* artículo 102.5 de la LRJ-PAC, pero no exime a la Administración de resolver.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 102 de la LRJ-PAC, se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJ-PAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Este trámite se otorga una vez tramitado el procedimiento, en el momento inmediatamente anterior a que se dicte la propuesta de resolución, propuesta que ha remitirse con la totalidad del expediente a la Comisión Jurídica Asesora.

En el presente caso, tras la instrucción del procedimiento con incorporación del informe de la jefa adjunta al Departamento de tecnologías del Tráfico citado en los antecedentes de hecho del dictamen, se ha conferido trámite de alegaciones a la interesada, que ha efectuado las que a su derecho convinieron. Finalmente, se ha formulado propuesta de resolución en forma que nos permite conocer los presupuestos fácticos de la revisión y la causa en la que se fundamenta la nulidad que se pretende por quién ha instado la revisión, así como la postura y criterio de la Administración autora del acto.

Al haberse iniciado el procedimiento a solicitud de interesada, se podrá entender desestimado por silencio administrativo sin que opere la caducidad, lo cual no exime a la Administración de cumplir con su obligación de resolver como ha sido dispuesto en la sentencia.

**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 LRJ-PAC.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes (*ad exemplum*: 82/17, 85/17 y 88/17, de 23 de febrero, 188/17, de 11 de mayo y 353/17, de 7 de septiembre), que el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio como 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 tal como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, nº 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, 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.

Como recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014):

*“La doctrina sentada por esta Sala (entre las más recientes, sentencia de 7 de febrero de 2013 –recurso núm. 563/2010–), configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Como tal, se trata de un cauce subsidiario de los otros instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de modo que, conforme a la indicada doctrina, no es posible instar la revisión de oficio, por existir cosa juzgada, cuando previamente se haya impugnado la resolución de que se trata en vía jurisdiccional”.*

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 30 de septiembre de 2015 (recurso 733/2013) con cita de la sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001) se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica por los que solo procede la revisión en *“concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”.*

El Tribunal Supremo se ha pronunciado también sobre el carácter restrictivo y riguroso de la potestad de revisión de oficio en su sentencia de 10 de febrero de 2017 (recurso 7/2015):

*“La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición quepa contra los actos combatidos, sino que se constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJPA haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica. Formalmente, por tanto, no cabe ejercitar esta acción de nulidad más que contra actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Materialmente es exigencia ineludible que el vicio del que adolece el acto sea de los que hacen al mismo radicalmente nulo por así contemplarse en el artículo 62.1 de la LRJPA”.*

En definitiva, como señaló la sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de junio de 2017 (recurso 281/2016) la revisión de oficio no es una vía indirecta de impugnación para reabrir plazos frente a actos que hayan ganado firmeza

Para que proceda la revisión, el artículo 102 de la LRJ-PAC exige que se trate de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo...”*. Este requisito concurre en el supuesto que analizamos, pues las resoluciones de 27 de marzo de 2014 que

impusieron las sanciones y son objeto del procedimiento ponen fin a la vía administrativa a tenor del artículo 82 de la LSV, de los artículos 109, 116 y 117 de la LRJ-PAC y del artículo 52 de la LRBRL. No consta en el expediente que hubiesen sido impugnadas en vía contencioso administrativa ninguna de las resoluciones, por lo que deben entenderse firmes en vía administrativa.

**CUARTA.-** Una vez analizados los aspectos procedimentales procede entrar a conocer el fondo del asunto.

1.- En el presente caso, el objeto del procedimiento de revisión está constituido por dos resoluciones de 27 de marzo de 2014 que interponían sendas sanciones a la interesada por haber rebasado en dos ocasiones distintas el mismo semáforo cuando se encontraba con la luz roja encendida.

La solicitante de la revisión considera que tales resoluciones estarían incursas en las causas de nulidad del artículo 62.1.a) y e), esto es, actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, y actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

2.- En relación a la causa de revisión de oficio del artículo 62.1 a) de la LRJ-PAC, la interesada sostiene que se habría lesionado el principio constitucional de legalidad al haberle impuesto las sanciones de cuantía fija con fundamento en una clave inteligible y carente de cobertura legal y su derecho de defensa y el de presunción de inocencia, pues sostiene que el hecho denunciado no existe, afirmando que cuando pasó el semáforo, éste estaba en ámbar.

Sin perjuicio de reiterar en este punto que la revisión de oficio no es una vía oblicua para la impugnación de resoluciones administrativas con objeto de revisar la adecuación a derecho declarada por los órganos administrativos o judiciales, máxime cuando no se ha agotado el régimen

de recursos previstos por el ordenamiento jurídico, y más aún cuando se ha consentido el acto sin impugnarlo en vía contencioso administrativa, pudiendo hacerlo, es de ver que el contenido del expediente pone de manifiesto lo infundado de las causas invocadas por la solicitante y que la incardinación en supuestos de nulidad se evidencia forzado.

Al respecto, de la documentación remitida resulta que los procedimientos sancionadores tramitados y las resoluciones sancionadores que le fueron notificadas contienen todos los elementos que permitían a la interesada conocer plenamente la realidad de los hechos que se le atribuían, la contrariedad a normativa específica y por ello su carácter infractor, así como la sanción que tal normativa preveía para cada una de las infracciones.

No en vano, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la LSV en que se delimita su objeto y ámbito territorial de aplicación, dicha norma constituye el marco legal y específico en que se encuadran las infracciones, sanciones y procedimientos seguidos en los expedientes reseñados en el encabezamiento del dictamen, y la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid contempla en su artículo 40 las competencias en materia de seguridad vial que corresponden al Ayuntamiento de Madrid, entre las que se comprenden la de sanción de las infracciones en dicha materia, y que se atribuyen a la Junta de Gobierno *ex art. 17 k*). No hay más que acudir a la documentación del expediente para constatar que ya desde la primera notificación que se hace al propietario del vehículo para que identifique al conductor se consignan perfectamente el hecho denunciado, precepto de la LSV infringido, calificación de la infracción, importe de la sanción y demás elementos precisos en cumplimiento al principio de legalidad.

A la inexistencia del hecho impugnado y conculcación de otros dos principios dedica su extensa alegación afirmando que pasó el semáforo en ámbar y que de haber frenado podían haber colisionado con su vehículo.

Al respecto, el informe de la jefa adjunta al Departamento de Tecnologías del Tráfico detalla el funcionamiento del sistema foto-rojo del Ayuntamiento de Madrid, reflejando que las cámaras se instalan en un soporte que encuadra completamente el paso de peatones y la cabeza del semáforo y *“que toma dos fotografías del vehículo, una antes de la línea de detención con semáforo en rojo y otra una vez atravesado el paso y con semáforo de conductores todavía en rojo”*. Asimismo, analiza las fotografías que originaron las denuncias en las que se puede comprobar que el vehículo que conducía la sancionada continuó su marcha y no se detuvo, a diferencia de los vehículos que tienen a su lado que se han detenido respetando las señales de tráfico. Efectivamente, en contra de lo alegado por la solicitante, el examen de las fotografías obrantes -de las que dispuso la sancionada desde el principio- permite constatar que el vehículo que conducía ésta rebasó el semáforo en rojo en dos ocasiones y que en ninguna de ellas circulaba detrás ningún vehículo que pudiera resultar accidentado, además de constatar que los que lo hacían en los laterales detuvieron su marcha en línea del semáforo.

Finalmente quiere soportar la inexistencia de los hechos denunciados, que tuvieron lugar el 17 y 18 de diciembre de 2013, en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2017 dictada en casación en interés de ley, a que nos hemos referido en los antecedentes de hecho, que cita otra del mismo Tribunal de 12 de noviembre de 2015, de las que dice la solicitante resultar que todos los dispositivos foto-rojo necesitan control metrológico y que la denuncia formulada por el agente con base en esa fotografía no tiene presunción de veracidad.

En este aspecto hay que tener en consideración que dichas sentencias se han dictado en el seno de una modalidad procedimental que está dirigida exclusivamente a fijar doctrina legal y que no pueden afectar a la situación particular derivada de la sentencia recurrida. Con cita de abundante jurisprudencia de la Sala, la sentencia invocada por la interesada se encarga de recordarnos tal aspecto en sus propios

fundamentos de derecho al extremo de afirmar que su finalidad “no permite un reexamen del asunto litigioso conocido en la instancia” y que “se trata, por tanto, de un remedio excepcional y subsidiario, sólo viable cuando contra la sentencia no quepa recurso de casación ordinario ni recurso para la unificación de doctrina”, por lo que se pretende únicamente formar doctrina legal para “impedir pronunciamientos ulteriores...”. Con base en tal naturaleza no resulta admisible la invocación que hace la interesada, máxime teniendo en cuenta el carácter restrictivo y riguroso de la potestad de revisión de oficio y la concurrencia en el supuesto examinado, de que la solicitante admitió y se aquietó ante las resoluciones sancionadoras sin recurrirlas ante órganos judiciales, no pudiendo servir este procedimiento de vía oblicua de impugnación.

Pero además, en todo caso, la solicitante obvia que los casos resueltos por las sentencias alegadas presentan sus particularidades concretas; que la última sentencia desestimo el recurso planteado; y que la propia sentencia de 2017 al citar la de 2015 refleja esas particularidades cuando atribuye a un determinado dispositivo foto rojo tal cualidad de medición al lapso de tiempo que está el semáforo en fase rojo y afirma que “si la prueba depende de captar una imagen de un vehículo sobrepasando un semáforo en fase roja...” “no exige medición alguna”.

El precitado informe de la jefa adjunta al Departamento de Tecnologías del Tráfico señala en relación con las fotografías obtenidas por el sistema instalado en un concreto semáforo –que es con las que se impusieron las sanciones a la solicitante- que es un sistema seguro y no manipulable; que las capturas que son objeto de denuncia van firmadas por un agente de autoridad y encriptada para su tramitación; que los agentes sólo dan curso a aquéllas posibles infracciones en que existe una fotografía del vehículo antes de la línea de detención con el semáforo para vehículos en rojo y otra fotografía después de la línea de detención

también con el semáforo en rojo; que el sistema foto-rojo no realiza mediciones, no mide magnitud alguna para determinar la infracción, por lo que no requiere certificación metrológica en los términos establecidos por la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología y su normativa de desarrollo, sino que captura una secuencia de imágenes y posteriormente un agente de la autoridad comprueba y certifica que tal secuencia demuestra una infracción, por lo que el sistema foto-rojo no determina automáticamente la existencia de infracción, añadiendo que sólo se cursan las infracciones si hay secuencia de imágenes con el semáforo de conductores en fase roja antes y después de la línea de detención.

La propuesta de resolución reseña diversas sentencias de juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en las que se llega a esta misma conclusión de no necesidad de control metrológico, entre las que se encuentra la sentencia 30/2018 del Juzgado nº 19 que se refiere en concreto al semáforo que rebasó en rojo la solicitante de revisión y afirma: *“El semáforo sito en el Paseo de la Castellana 105 se encuentra instalado en un cruce de viales para ordenar la preferencia de los vehículos que lo alcanzan y el paso de los peatones, y por tanto “no hace medición alguna”, limitándose a captar la imagen del vehículo cuando se rebasa en fase roja, por lo que puede decirse que está exento de control metrológico. El semáforo del Paseo de la Castellana 105 está exento de control metrológico porque NO es un semáforo que esté destinado a provocar la minoración de la velocidad de los vehículos que circulan por dicho vial al aproximarse al mismo, como ocurre por ejemplo en una rotonda, y del que puede concluirse que en definitiva se enciende la luz roja si detecta un vehículo que supera una determinada velocidad en la vía urbana, obligándole así a reducir la marcha y detenerse, del que si puede concluir por tanto que “si mide velocidad” y por lo tanto no está exento de control metrológico. El semáforo del Paseo de la Castellana 105 simplemente capta una imagen, y por tanto sin prueba en contrario válida y eficiente, esa imagen captada es suficiente para enervar la presunción de inocencia. No se ha desvirtuado por la actora la corrección técnica y homologada del semáforo en cuestión sito en el*

*Paseo de la Castellana 105, y ni siquiera en forma indiciaria para en virtud de principio in dubio pro reo aplicar la presunción constitucional de inocencia”.*

3.- Por lo que se refiere a la invocada causa de revisión de oficio del artículo 62.1 e) de la LRJ-PAC, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha matizado el alcance terminológico que debe darse a la expresión “*total y absolutamente*”, señalando que debe considerarse viciado de nulidad radical no sólo el supuesto en que se prescinda del procedimiento por entero, sino también cuando se prescinda de un trámite esencial (sentencias de 31 de marzo de 1999 (RJ1999,3270), de 17 de noviembre de 1998 (RJ1998,8226), de 24 de febrero (RJ1997,1545) y de 21 de mayo de 1997 (RJ1997,4376)), así como que dicha infracción ha de ser clara, manifiesta y ostensible (sentencia de 15 marzo 2005 (RJ2005,4918) que cita jurisprudencia desde la sentencia de 21 de marzo de 1988).

La interesada anuda esta causa de nulidad, a la ausencia en los procedimientos sancionadores de referencia al control metrológico a que, sostiene, debe someterse el aparato que captó las imágenes de su infracción. Por razones de economía debemos dar por reproducidas cuantas consideraciones hemos reseñado sobre la no necesidad de tal control metrológico para el dispositivo concreto que captó las fotografías de la interesada rebasando en dos ocasiones el mismo semáforo en rojo, consideraciones efectuadas con base en la documentación obrante en el expediente de revisión de oficio que se nos ha hecho llegar por la Administración.

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

## **CONCLUSIÓN**

No procede la revisión de oficio de las resoluciones de 29 de mayo de 2014, dictadas en los expedientes administrativos reseñados en el encabezamiento del dictamen por las que se impusieron sendas sanciones en materia de tráfico, al no concurrir las causas de nulidad aducidas.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 24 de mayo de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 234/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid