

Dictamen nº: **168/21**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **13.04.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 13 de abril de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Vivienda y Administración Local al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio de la sanción de tráfico impuesta en el expediente con número 70*****.3.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 18 de febrero de 2021 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio descrita en el encabezamiento. A dicho expediente se le asignó el número 76/21.

Una vez analizado el contenido del expediente, se constató que el escrito por el que el interesado insta la revisión de oficio de la resolución sancionadora resultaba ilegible, por lo que se solicitó su remisión mediante oficio del secretario de la Comisión Jurídica Asesora de fecha 16 de marzo de 2021. La documentación requerida tuvo entrada en la Comisión el día 30 de marzo de 2021, reanudándose el plazo para la emisión del dictamen.

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 13 de abril de 2021.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Madrid se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

El día 30 de agosto de 2016, a las 2.05 h, el interesado es denunciado a requerimiento de la Policía Nacional, por rebasar un semáforo en fase roja en la confluencia de la calle Alcalá con la Plaza de la Independencia, en Madrid. En el boletín de denuncia consta el precepto infringido; el importe de la sanción con indicación de la pérdida de 4 puntos; la fecha, el lugar y la hora de la comisión de la infracción; matrícula, marca, clase, modelo y color del vehículo; número, agrupación, y firma del agente; nombre, apellidos, DNI, y domicilio del denunciado, con indicación de que no firmó el boletín. En el apartado de observaciones, consta anotado: *“denuncia a requerimiento de policía nacional, indicativo bronce XXX, y número (...) y [...] y han hecho atestado 3**7/16”*.

Consta la notificación de la denuncia, recibida por el interesado el día 27 de octubre de 2016.

Con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento el día 3 de noviembre de 2016, el interesado presenta un escrito de alegaciones en el que expone que las multas descritas con número de expedientes 913/70*****.3, y 913/70*****.5, han sido recurridas en juicio y ha sido absuelto de *“dichas acusaciones”*. Solicita la eliminación de las infracciones descritas, basada en la absolución en juicio. Adjunta copia de la sentencia del Juzgado de Instrucción nº 16 de Madrid, de fecha 27 de

septiembre de 2016, dictada en el juicio rápido 316/2016, seguido por delito contra la seguridad del tráfico.

En el apartado de hechos probados de la sentencia, tras identificarse al acusado, hoy interesado, mayor de edad y sin antecedentes penales, consta que sobre las 2 horas del día 30 de agosto de 2016, conducía el vehículo marca Opel Insignia, matrícula (...), por la c/Alcalá, de Madrid, y en la confluencia de dicha calle con la de Alfonso XII y luego con la Plaza de la Independencia, rebasó sendos semáforos cuando pasaban de ámbar a rojo, lo que fue visto por agentes de la Policía Nacional que iban en un vehículo policial que circulaba detrás del acusado. Los agentes pararon al acusado y apreciaron que olía a alcohol y tenía los ojos rojos, por lo que llamaron a un equipo de la Policía Municipal, que realizaron al acusado la prueba de alcoholemia, con un resultado de 0,40 mg/l y 0,38 mg/l. No se considera acreditado que estuviera afectado por el consumo de bebidas alcohólicas.

El fundamento de derecho segundo concluye que, no habiéndose practicado prueba sobre la influencia de la ingesta de alcohol del acusado en su conducción, no se consideran probados los elementos integrantes del tipo penal contemplado en el art. 379.2 del Código Penal. En consecuencia, al no haber sido desvirtuada la presunción de inocencia del interesado, se procede a su libre absolución.

Por resolución del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, de fecha 9 de febrero de 2017, se impone la correspondiente sanción al interesado, se efectúa la preceptiva comunicación al Registro de conductores e infractores de la Jefatura Central de Tráfico, y se informa de los recursos que puede interponer contra la misma, La notificación de la resolución tiene lugar el día 22 de febrero de 2017.

Con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Madrid el día 29 de marzo de 2017, el interesado recurre la anterior resolución. En el

formulario presentado, se remite a la ya citada sentencia del Juzgado de Instrucción nº 16 de Madrid, alega la existencia de incongruencias en las declaraciones “*de ambos oficiales*” sobre la narración de los hechos, y solicita la anulación de “*ambos expedientes*”- 70*****.3 y 70*****.5-.

Por resolución del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, de fecha 20 de abril de 2017 se inadmite por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto. La notificación de la resolución tiene lugar el día 5 de mayo de 2017.

Con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Madrid el día 12 de mayo de 2017, el interesado recurre la anterior resolución, remitiéndose de nuevo en sus alegaciones a la sentencia de referencia, que adjunta una vez más. Considera que, debido a la absolución en vía judicial, no puede existir sanción administrativa.

Previo requerimiento efectuado por la jefa del Departamento de Recursos de Multas de Circulación, los policías nacionales que presenciaron los hechos emiten un informe de fecha 27 de septiembre de 2017 en el que se ratifican en las denuncias presentadas, que consideran justificadas, en beneficio de la prevención y mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Por resolución del director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, de fecha 17 de octubre de 2017 se inadmite el recurso interpuesto, calificado de recurso extraordinario de revisión, al no encontrarse los motivos expuestos dentro de los que regula el artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas –en adelante, LPAC-. La notificación de la resolución se produce el día 3 de noviembre de 2017.

El día 2 de noviembre de 2017, el interesado presenta un escrito que califica de recurso extraordinario de revisión, refiriéndose de nuevo al

juicio rápido resuelto por la sentencia referida, que vuelve a adjuntar, e indicando que fue absuelto “*luego de no probarse que los semáforos han sido rebasados en fase roja*”. Añade que quienes hicieron la detención, presentaron incongruencias en la declaración, no pudiendo probar el hecho.

A continuación, figura en el expediente una resolución del Tribunal Económico-Administrativo de Madrid, de fecha 4 de febrero de 2019, desestimatoria de la reclamación económico administrativa presentada por el interesado contra la providencia de apremio dictada para el cobro de la deuda derivada de la sanción de tráfico. La citada reclamación no consta en el expediente remitido.

Con fecha 26 de abril de 2019, el interesado solicita la revisión de oficio de la resolución sancionadora, alegando que la infracción por la que es sancionado no ha sido probada, así como la existencia de una infracción continuada ya que fue sancionado el mismo día, en el mismo lugar y por el mismo motivo –rebasar un semáforo en fase roja- sin respetar la aplicación del artículo 63.3 de la LPAC.

Figura a continuación una resolución de la directora general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, de fecha 30 de julio de 2019 por la que se inadmite a trámite la solicitud de revisión de oficio, presentada por el interesado, al no encontrarse los motivos alegados por el interesado dentro de los previstos en el artículo 47 LPAC.

Consta la práctica infructuosa de dos intentos de notificación individual al interesado y la publicación en el BOE de 30 de septiembre de 2019.

Por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 9 de Madrid, de fecha 17 de septiembre de 2020, se estima parcialmente el recurso interpuesto contra la resolución de inadmisión de revisión de

oficio de 30 de julio de 2019, declarando su nulidad, y ordenando al Ayuntamiento la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

Por resolución de la directora general de Gestión del Tráfico y Vigilancia de la Circulación, se ordena llevar a puro efecto la citada sentencia.

Conferido trámite de audiencia, el interesado presenta un escrito en el que alega la infracción del artículo 47.1 a) de la LPAC, refiriéndose a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Considera que, a la vista del expediente administrativo completo, se aprecia que la denuncia efectuada por el agente de la Policía Municipal, se basa en la denuncia de un policía nacional, resultando a su juicio claramente causante de indefensión el hecho de que el agente que extiende el boletín de denuncia no presenciara los hechos, sino que actuara por delegación de dos policías nacionales que dieron traslado, de forma que *“la denuncia carece del soporte testifical que le es implícito”*.

Añade que la ratificación de la denuncia ni siquiera reviste tal forma, limitándose a recoger en una mera frase dicho testimonio.

Se refiere de nuevo a la sentencia del Juzgado de Instrucción nº 16 de Madrid, que reproduce parcialmente, y considera que demuestra que la Administración no se ajusta a criterios rigurosos, sino que utiliza modelos normalizados, que en este caso se alejan del supuesto concreto que había que analizar. Añade que la ratificación de los agentes no constituye *“prueba irrefutable del hecho denunciado descrito”*.

En segundo lugar, alega la infracción del artículo 87 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.

El citado precepto regula el contenido de la denuncia refiriéndose en el apartado c) a la *“descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora”*.

Indica que el hecho denunciado omite sin duda este dato esencial en la denuncia, ya que se consigna como lugar de la infracción *“Alcalá-Pz Independencia”*, por lo que, tratándose de una denuncia de semáforo en ese punto concreto, en su opinión, es de todo punto imposible conocer cuál de los semáforos se ha rebasado si no se da alguna indicación sobre la altura o tramo, o incluso el sentido de circulación del propio vehículo a fin de poder ubicarlo.

Trae a colación las sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34, 35 y 18 de Madrid, dictadas respectivamente en los procedimientos abreviados –PA- 282/2016, 182/2018, y 367/2018.

En tercer lugar, el interesado manifiesta haber sido sancionado en dos procedimientos sancionadores por el mismo hecho denunciado - rebasar un semáforo en fase roja-, producido de forma continuada ex artículo 29.6 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público – LRJSP-, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 63.3 de la LPAC.

Considera que, en este caso, *“se han incoado dos expedientes en la misma fecha, por denuncias consecutivas cometidas el día 30 de agosto de 2016 con un minuto de diferencia – expediente 70*****.5 y actual 70*****.3- en el mismo lugar (Alfonso XII y Alcalá- Pza. Independencia), y sin que hubiera recaído la firmeza en el expediente de la primera de ellas, expediente nº 70*****.5, no cumpliendo así con lo establecido en el precepto a que se hace referencia”*.

Insiste en que debió de haberse tramitado únicamente el primero de los expedientes, no pudiendo incoar el siguiente hasta no haberse dictado

resolución sancionadora firme en el primero. Se refiere a distintas sentencias del Tribunal Supremo en relación con la infracción continuada.

Señala que, en su caso, *“circuló por el mismo punto en fechas consecutivas, no teniendo conocimiento de las denuncias hasta que fueron iniciados y notificados simultáneamente todos los expedientes por “sobrepasar la velocidad máxima en vías limitada en 60 km/h o más” (sic).* Considera por ello que se trata de una infracción continuada, siendo de aplicación el artículo 63.3 de la LPAC.

A su juicio, los actos dictados estarían incursos en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 e) por haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Adjunta con su escrito una copia de la resolución recurrida; sentencias de distintos juzgados de lo Contencioso-Administrativo acerca de la imprecisión del lugar de la infracción; copia del boletín de denuncia; informe ampliatorio de ratificación de los agentes de la Policía Nacional; sentencia del Juzgado de Instrucción nº 16 de Madrid de 27 de septiembre de 2016; y distintas sentencias sobre la infracción continuada, una de ellas del Tribunal Supremo.

Con fecha 13 de enero de 2021 se emite propuesta de resolución desestimatoria de la revisión de oficio solicitada, por no concurrir ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47 de la LPAC.

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 alcalde de Madrid, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f) b. del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren de oficio o a solicitud del interesado 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 47.1. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en determinado supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir

de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (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 del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, 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, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 LPAC.

TERCERA.- Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución sancionadora debe hacerse una referencia al procedimiento.

El artículo 106 de la LPAC 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 sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV 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 seis 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 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En el presente caso, el procedimiento fue iniciado a instancia del interesado, que ante la inadmisión de su solicitud acudió a la jurisdicción contencioso administrativa y obtuvo la estimación parcial de sus pretensiones mediante la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid, de fecha 17 de septiembre de 2020, que condenó al Ayuntamiento a tramitar el procedimiento de revisión de oficio solicitado por la recurrente.

En el expediente remitido, podría tenerse como acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio el breve oficio de la directora general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, de fecha 7 de octubre de 2020 por la que se ordena llevar a puro y debido efecto la citada resolución judicial.

El citado acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio habría sido adoptado por el órgano competente desde el punto de vista jerárquico de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de 4 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, que atribuye a la citada dirección general, las facultades de revisión de oficio reguladas en LPAC.

Las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

No consta en el procedimiento remitido que se haya emitido informe alguno sobre la posible causa de nulidad invocada por la Administración.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Consta en el expediente remitido que el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio fue notificado al interesado que, dentro del plazo conferido al efecto, formuló distintas alegaciones.

Por último, consta la propuesta de resolución emitida, desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio formulada por el interesado contra la sanción impuesta en el expediente con número 70*****.3. En dicha propuesta se indica que tanto el procedimiento como la resolución sancionadora se ajustaron escrupulosamente al procedimiento legalmente establecido en cumplimiento de la normativa aplicable. Señala además, que no existe conculcación de derechos y libertades constitucionales, ni infracción del principio de legalidad sancionadora regulado en el artículo 25.1 de la Constitución Española, porque el órgano competente ha calificado e impuesto la sanción por infracción de las normas de tráfico, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de aplicación.

CUARTA.- Desde un punto de vista material, en orden a la revisión de oficio de un acto nulo será necesario que concurra en dicho acto alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes (*ad exemplum*: 522/16 de 17 de noviembre, 353/17, de 7 de septiembre y 300/19 de 11 de julio), 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, N° 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que con mención de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, entiende que solo 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 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 el que caso que se nos somete a consulta, el objeto del procedimiento de revisión está constituido por la resolución sancionadora dictada en el expediente con número 70*****.3.

El solicitante de la revisión de oficio considera que concurren los motivos de nulidad de pleno derecho contemplados en el artículo 47.1 a) y e) de la LPAC; es decir, lesión de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, y la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido a la hora de dictar el acto administrativo.

Comenzando con el análisis del primer motivo invocado, conviene precisar que el interesado se refiere expresamente al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española como derecho susceptible de amparo constitucional presuntamente vulnerado.

Como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2011 (recurso 2682/2009), *“el Tribunal Constitucional ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el ámbito administrativo sancionador de un conjunto de garantías derivadas del contenido del artículo 24 de la Constitución Española, de las que, conforme se expuso en la STC 7/1998 (RTC 1998, 7) , conviene destacar ahora el derecho de defensa, excluyente de la indefensión (...). En este sentido, hemos afirmado la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga (...), la vigencia del derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa (...). Igualmente, son de aplicación los derechos a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados (...), y a la presunción de inocencia (...), que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (...).”*

En este caso, el interesado aduce la indefensión que le produjo que la denuncia efectuada por el policía municipal se basa en la efectuada por dos policías nacionales, considerando que, al no haber presenciado los hechos el agente denunciante, la denuncia carece del soporte testifical necesario. Añade que, la ratificación de la denuncia efectuada por los agentes de la Policía Nacional no reviste tal forma y la considera insuficiente.

A su vez, se refiere expresamente a la sentencia absolutoria del Juzgado de Instrucción nº 16, de Madrid, para argumentar su exención de responsabilidad.

Procede en este punto, en la medida en que resuelve idénticas cuestiones a las planteadas por el solicitante de la revisión de oficio, traer a colación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de junio de 2013 (recurso 988/2011).

Así, en el supuesto analizado por la citada sentencia, la infracción cometida consistió también en rebasar un semáforo en rojo. El apelante negó la veracidad de tales hechos y el juzgador a quo los consideró probados por la presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico ex artículo 76 del Real Decreto Ley 339/1990 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, vigente en esa fecha.

A la hora de efectuar la valoración de la prueba practicada en primera instancia, la Sala precisa que, del contenido de misma resulta probado que la supuesta infracción no fue observada por los agentes de la Policía Municipal denunciante, sino por una patrulla secreta de la Policía Nacional, que fue la que siguió al vehículo y lo paró después, dándole el alto y avisando a la Policía Municipal. Indica que el mismo día y por estos mismos hechos se tramitaron diligencias penales por conducción con una tasa de alcoholemia superior a la permitida, concluyendo en una sentencia absolutoria de un delito contra la seguridad del tráfico. Precisa que en esta sentencia se refleja en sus hechos probados que el vehículo fue parado por una dotación de la policía municipal al rebasarse un semáforo en su fase roja. Estos hechos fueron negados por los testigos ocupantes del vehículo que prestaron declaración en el seno de este recurso.

La sentencia pone expresamente de manifiesto el objeto de aquellas diligencias previas no era la constatación de la comisión de la infracción administrativa, sino determinar si se había cometido o no un delito contra la seguridad del tráfico por conducir con una tasa de alcohol determinada, y añade que *“en este contexto es en el que debe valorarse el relato de hechos probados respecto a haberse rebasado el semáforo en rojo, pues ninguna mención a esta cuestión se hace constar en la sentencia respecto a lo que manifestaron los testigos ocupantes del vehículo, resultando que solo se reflejó lo afirmado por los policías actuantes en relación con el estado en que se encontraba el acusado. Es por ello por lo que resulta esencial valorar, según las reglas de la sana crítica, la prueba testifical practicada en este proceso, de la que resulta acreditado por declaraciones de las dos personas ocupantes del vehículo que solo cuando al alcanzar la Plaza de Mariano de Cavia para seguir recto es necesario parar en el semáforo, mas no cuando se cambia de sentido, como ocurrió el día de los hechos, no existiendo semáforos pues antes de llegar a la rotonda hay una intersección con un ceda al paso. Frente a estas manifestaciones ninguna prueba de cargo se practicó por el Ayuntamiento, pues los agentes denunciantes no se ratificaron en su denuncia. Y atendidas las concretas circunstancias en que se produjeron los hechos, pues la supuesta infracción no fue apreciada de forma personal por los agentes encargados de la seguridad vial, por lo que no resulta aquí de aplicación del art. 76 del RDL 339/90 , era necesario que los policías nacionales camuflados que supuestamente vieron la infracción, siguieron al vehículo y lo detuvieron en otro lugar, dando aviso posterior a la policía municipal, hubiesen prestado declaración a fin de ratificar todos estos hechos y circunstancias. Al no existir tal prueba, el contenido de la prueba testifical practicada en estos autos sobre la concreta infracción administrativa que aquí nos ocupa (que no sobre un posible delito cometido ese mismo día y por otros hechos), conlleva la estimación de este recurso y la anulación de la sanción por falta de prueba”*.

Sin embargo, en el presente supuesto, las circunstancias son precisamente las opuestas a las concurrentes en el caso referido.

Así, en primer lugar, aunque los hechos fueron presenciados por dos efectivos de la Policía Nacional y no por los policías municipales que extendieron el boletín de denuncia, consta en el expediente administrativo la ratificación efectuada por aquellos, mediante informe de fecha 27 de septiembre de 2017. En dicho documento, firmado por ambos agentes, hacen constar que los hechos y motivos que justifican y razonan jurídicamente la denuncia se fundamentan en la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 11, apartados a) y e) que habilitan a los agentes de la autoridad, a velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes y el mantenimiento y restablecimiento del orden y de la seguridad ciudadana. Consta además que se ratifican y consideran justificadas las denuncias, en beneficio de la prevención y mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Las propias sentencias de los juzgados de lo contencioso administrativo que el interesado aporta junto con su escrito de alegaciones confirman la ratificación como medio válido de prueba de la comisión de la infracción. En este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18 de Madrid, cita expresamente la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 7 de septiembre de 2000 en la que se indica que *“existen infracciones en las cuales no es posible obtener otro medio probatorio diferente a la denuncia (por ejemplo, un adelantamiento prohibido). En estos casos, debe bastar como prueba la declaración testifical o ratificación del agente”*.

En la sentencia de 22 de marzo de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid, la estimación de la demanda se produce, precisamente, por la falta de ratificación de la denuncia formulada por el agente denunciante.

Por otro lado, en la sentencia del Juzgado de Instrucción nº 16 de Madrid, figura como hecho probado que el interesado *“sobre las 2 horas del día 30 de agosto de 2016, conducía el vehículo marca Opel Insignia, matrícula (...), por la c/ Alcalá de Madrid, y en la confluencia de dicha calle con la de Alfonso XII y luego con la Plaza de la Independencia, rebasó sendos semáforos cuando pasaban de ámbar a rojo, lo que fue visto por agentes de la Policía Nacional que iban en un vehículo policial que circulaba detrás del interesado. Los agentes pararon al acusado (...).”*

En definitiva, las constantes remisiones a la citada sentencia que el interesado realiza en sus escritos para fundamentar su falta de responsabilidad carecen por completo de virtualidad, teniendo en cuenta de un lado, que en dicha resolución se considera probado que el interesado cometió dos infracciones consistentes en rebasar dos semáforos en fase roja; y de otro, que el objeto del juicio rápido en el que recayó la citada resolución judicial fue determinar si se había cometido o no un delito contra la seguridad del tráfico por conducir con una tasa de alcohol determinada, sin perjuicio de la comisión de una infracción administrativa que, de hecho, considera probada.

La siguiente alegación formulada por el interesado se basa en el pretendido incumplimiento del artículo 87.2 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que establece los datos que en todo caso deben constar en las denuncias por hechos de circulación, refiriéndose en su apartado c) a la expresión del lugar o tramo de comisión de la infracción.

En este sentido, el escrito presentado indica que *«el hecho denunciado omite sin duda este dato esencial en la denuncia, ya que consigna como lugar de la infracción “Alcalá-Plaza de la Independencia”, por lo que, tratándose de una denuncia de semáforo, en este punto concreto, es de todo punto imposible conocer cuál de los semáforos se ha rebasado si no se da*

alguna indicación sobre la altura o tramo, o incluso el sentido de circulación del propio vehículo».

Trae a colación la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 34, dictada en el PA 282/2016, indicando que el recurso interpuesto en relación a una denuncia por rebasar un semáforo en rojo, se estimó con el argumento de *“la escueta denuncia del agente denunciante, que ni tan siquiera ha sido ratificada, resulta insuficiente para enervar la presunción de inocencia”*. Se refiere a su vez a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, en el PA 182/2018, que en una denuncia por exceso de velocidad, anula la sanción porque *“la identificación del lugar que se realiza en la fotografía y en el boletín de denuncia como F092 Sinesio Delgado, no permite al actor identificar con precisión dicha ubicación”*. Por último, cita la sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 18 de Madrid –PA 367/2018- sobre una denuncia por estacionamiento sin autorización válida, estimatoria del recurso interpuesto porque *“en la referida fotografía sólo consta sobreimpresionado en el lateral superior izquierdo de la imagen una fecha y hora, pero no se identifica el lugar donde se captó”*.

El análisis de las citadas sentencias revela que, en efecto, la primera de ellas no se refiere en absoluto a la imprecisión de la denuncia respecto del lugar de comisión de la infracción, sino a la necesaria ratificación de la denuncia por parte del agente como medio de prueba con suficiente entidad para enervar la presunción de inocencia del denunciado, en los términos que ya han sido expuestos.

En cuanto a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 –PA 182/2018-, el interesado reproduce parcialmente el razonamiento seguido para estimar el recurso, omitiendo la parte del párrafo de la sentencia en la que la referencia a la intersección de calles se considera válida a efectos de identificar el lugar de la infracción, circunstancia que concurre en el supuesto que nos ocupa.

Finalmente, la última de las sentencias citadas se refiere a una sanción impuesta por un agente del Servicio de Estacionamiento Regulado, por estacionar con autorización no válida por tiempo no inferior a seis minutos. Es decir, se trata de un tipo de infracción respecto del que, como señala la sentencia de 7 de septiembre de 2000 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, es perfectamente posible obtener otro tipo de pruebas -como pueden ser fotografías-, a diferencia de lo que sucede por ejemplo con los adelantamientos prohibidos en los que no es posible obtener otro medio de prueba diferente a la denuncia, como también sucede, añadimos, en la infracción consistente en rebasar un semáforo en fase roja.

En definitiva, de cuanto se ha expuesto resulta que el interesado no ha sufrido indefensión alguna en la tramitación del procedimiento sancionador, motivo por el cual, no procede la revisión de oficio por el motivo previsto en el artículo 47.1 a) de la LPAC.

Por otro lado, el solicitante de la revisión de oficio invoca la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el artículo 47.1 e), por considerar que la sanción ha sido impuesta prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Aduce en concreto que ha sido sancionado en dos procedimientos sancionadores por el mismo hecho denunciado (rebasar un semáforo en fase roja), producido de forma continuada (infracción continuada prevista en el artículo 29.6 de la LRJSP), incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 63.3 de la LPAC, en virtud del cual *“no se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo”*.

Considera que se han incoado dos expedientes en la misma fecha, por denuncias consecutivas cometidas el día 30 de agosto de 2016 con un minuto de diferencia, en el mismo lugar y sin que hubiera sido dictada resolución firme en el expediente de la primera de ellas.

A continuación, cita distintos pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la infracción continuada y explica que, en su caso, *“circuló por el mismo punto en fechas consecutivas, no teniendo conocimiento de las denuncias hasta que fueron iniciados y notificados simultáneamente todos los expedientes por “sobrepasar la velocidad máxima en vías limitadas en 60 km/h o más” (sic).*

En relación con la mencionada causa de nulidad es doctrina de este Comisión, en línea con la establecida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, limitar su aplicación a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011) recuerda lo siguiente:

“(...) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los tramites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los tramites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008)”.

Conviene por tanto precisar en primer término que tal y como consta en la sentencia del Juzgado de Instrucción nº 16 de Madrid, el interesado

rebasó dos semáforos en fase roja, -uno en la confluencia de la calle Alcalá con la calle Alfonso XII, y otro en la confluencia de la calle Alcalá con la Plaza de la Independencia- lo que motivó la incoación de dos procedimientos sancionadores distintos, uno por cada infracción.

En cuanto al expediente 70*****.3, referido a la segunda infracción, tal y como señala la propuesta de resolución, la tramitación del procedimiento se ajustó lo dispuesto en los artículos 83 a 96 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.

Los hechos denunciados constituyen una infracción grave tipificada en el artículo 76 k) del citado texto legal, y la sanción impuesta se corresponde con la prevista para este tipo de infracciones en el artículo 80.

En cuanto a la pretendida configuración por parte del interesado de las dos infracciones cometidas como una “infracción continuada”, podemos citar, entre otras muchas, la sentencia de 18 de noviembre de 2018 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo (recurso 4055/2017), que a tal efecto señala que *«para que se aplique la figura de la infracción continuada es preciso que exista un dolo unitario “en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2013 –recurso número 2513/2009). No bastando, se añade en dicha sentencia “para apreciar la existencia de infracción continuada con la simple reiteración de conductas semejantes, [si no que] es preciso que esa reiteración de conductas, además de infringir el mismo precepto u otro semejante, responda a un mismo proceso psicológico y material”»*.

Sucede de nuevo en esta cuestión, que las mismas sentencias que invoca y aporta el interesado para defender su postura, ponen de

manifiesto la improcedencia de sus alegaciones. En este sentido, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid, dictada en el PA 366/18, refiriéndose a una infracción consistente en el estacionamiento en el mismo sitio de la vía pública en días sucesivos, la califica como “*infracción continuada*”, por tratarse de un hecho, el mismo, que se prologa en el tiempo, siendo en ese caso de aplicación el artículo 63. 3 de la LPAC.

Dichas circunstancias no concurren en este supuesto, en el que el interesado, al rebasar dos semáforos en fase roja cometió dos infracciones independientes y autónomas, que motivaron la incoación de dos expedientes sancionadores también independientes, uno de los cuales culminó con la resolución cuya revisión de oficio se pretende, sin que pueda considerarse, por tanto, la comisión de una infracción continuada como pretende el interesado.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de la sanción de tráfico impuesta en el expediente con número 70*****.3, por no concurrir las causas de nulidad contempladas en el artículo 47.1 a) y e) de la LPAC, alegadas por el interesado.

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 13 de abril de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 168/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid