

Dictamen nº: **573/21**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **10.11.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de noviembre de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Administración Local y Digitalización al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio instado por D. ...., de la resolución sancionadora de tráfico impuesta en el expediente número 70\*\*\*\*\*.5.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de octubre de 2021 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la solicitud de revisión de oficio descrita en el encabezamiento. A dicho expediente se le asignó el número 565/21.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 10 de noviembre de 2021.

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

El día 30 de agosto de 2016, a las 02.04 horas, el interesado es denunciado a requerimiento de la Policía Nacional, por rebasar un semáforo en rojo en la confluencia de la calle Alfonso XII con la Plaza de la Independencia, en Madrid.

En el boletín de denuncia 70\*\*\*\*\*.5 consta el precepto infringido; el importe de la sanción, con indicación de la pérdida de 4 puntos; la fecha, hora y lugar de la comisión de la infracción; la matrícula del vehículo; la agrupación, número y firma del agente, el nombre y dirección del denunciado, así como la indicación de que no firmó el boletín. En el apartado de observaciones figura “*denuncia a requerimiento de Policía Nacional. Indicativo (...) y número (...). Han hecho atestado 3\*\*7/16*”.

La denuncia se notifica al interesado el 27 de octubre de 2016.

El 3 de noviembre de 2016 el interesado presenta un escrito en el Ayuntamiento de Madrid indicando que ha recurrido las multas con números de expediente 913/70\*\*\*\*\*.3, y 913/70\*\*\*\*\*.5, que ha sido “*absuelto de dichas acusaciones*”, solicita “*la eliminación de las infracciones*” y 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 calle 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 resolución se notifica el 22 de febrero de 2017.

El 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 inadmiten por extemporáneos los recursos de reposición interpuestos. 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*”.

Con fecha 26 de abril de 2019, el interesado solicita la revisión de oficio de la resolución sancionadora dictada en el expediente 70\*\*\*\*\*.5, alegando que la infracción por la que es sancionado no ha sido probada. Asimismo, alega la existencia de una infracción continuada ya que fue

sancionado en el expediente 70\*\*\*\*\*.3, 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.

El 30 de julio de 2019 en resolución de la directora general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, se inadmite a trámite la solicitud de revisión de oficio presentada por el interesado, al no encontrarse los motivos alegados por el mismo 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 26 de Madrid, de fecha 18 de mayo de 2021, 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.

El 7 de junio de 2021 por resolución de la directora general de Gestión del Tráfico y Vigilancia de la Circulación, se ordena llevar a puro efecto la citada sentencia.

El 3 de agosto de 2021 se otorga trámite de audiencia al interesado y no consta en el expediente la presentación de alegaciones.

Con fecha 23 de septiembre 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 Administración Local y Digitalización, 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 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 las resoluciones impugnadas debe hacerse una referencia el 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 de 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 26 de Madrid, de fecha 18 de mayo de 2021, que condenó al ayuntamiento a retrotraer el expediente administrativo hasta el momento inmediatamente anterior a la resolución de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio y a tramitar el procedimiento de revisión de oficio solicitado.

En el expediente que nos ocupa, 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 junio de 2021 por el 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.

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, y no figura en el expediente que haya formulado alegaciones.

Por último, consta la propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio formulada por el interesado contra la sanción impuesta en el expediente número 70\*\*\*\*\*.5.

En dicha propuesta se menciona el Dictamen 168/2021, de 13 de abril de esta Comisión Jurídica Asesora que concluyó que no procedía la revisión de oficio de una sanción de tráfico impuesta al mismo interesado en el expediente número 70\*\*\*\*\*.3. Indica también que el interesado no cometió una infracción continuada, sino que cometió dos infracciones independientes y autónomas al rebasar diferentes semáforos en rojo, uno en la calle Alcalá, y otro en la calle Alfonso XII, así como que no se vulnera el principio de *non bis in ídem*, ni la seguridad jurídica.

Además, la propuesta de resolución expresa 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.

Como ha sostenido reiteradamente esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (entre otros, 522/16 de 17 de noviembre; 353/17, de 7 de septiembre y 300/19 de 11 de julio), 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 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 sometido a consulta, el objeto del procedimiento de revisión está constituido por la resolución sancionadora dictada en el expediente 70\*\*\*\*\*.5, impuesta al interesado por rebasar un semáforo en fase roja en la calle Alfonso XII, en Madrid.

El solicitante de la revisión de oficio considera que concurre el motivo de nulidad de pleno derecho contemplado 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.

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 la denuncia efectuada por el policía municipal, que se basa en la realizada por dos policías nacionales, y considera 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 para argumentar su exención de responsabilidad.

Tal y como se indicó por esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 168/21, 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 la misma resulta probado que la supuesta infracción no fue observada por los agentes de la Policía Municipal denunciantes, 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 que 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, siguieran 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, en 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 Ley Orgánica 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.

Por otro lado, en la propia 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 (...)*”.

Tal y como se recoge en el Dictamen 168/21, las constantes remisiones a la citada sentencia que el interesado realiza 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 distintas consistentes en rebasar dos semáforos en fase roja en lugares distintos, 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 cuando recoge “*la conducta antirreglamentaria*

*del acusado al rebasar dos semáforos en fase roja, sin detenerse cuando estaban en ámbar”.*

En definitiva, de cuanto se ha expuesto se deduce 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.

Respecto a la invocada causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el artículo 47.1.e), el interesado considera 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 mismo 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.

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 trámites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los trámites 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 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 Alfonso XII con la Plaza de la Independencia, 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.

Pues bien, respecto al expediente que nos ocupa, 70\*\*\*\*\*.5, tal y como señala la propuesta de resolución, la tramitación del procedimiento se ajustó a 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”».*

La sentencia que invoca el interesado para defender su postura, Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid, dictada en el procedimiento abreviado 366/18, se refiere a una infracción consistente en el estacionamiento en el mismo sitio de la vía pública en días sucesivos, y es calificada como “infracción continuada”, por tratarse de un hecho, el mismo, que se prolonga en el tiempo, lo que no sucede en nuestro caso.

En el caso que nos ocupa, 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 y que culminaron con dos resoluciones cuya revisión de oficio ha sido instada por el interesado, correspondiendo el presente dictamen a la sanción de tráfico impuesta en el expediente 70\*\*\*\*\*.5.

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\*\*\*\*\*.5 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 10 de noviembre de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 573/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid