

Expediente Núm. 171/2019  
Dictamen Núm. 235/2019

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de octubre de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 9 de julio de 2019 -registrada de entrada el día 11 del mismo mes-, examina el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..... frente a una sanción de tráfico consistente en no utilizar el conductor del vehículo el cinturón de seguridad.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 8 de abril de 2019, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Navia un escrito en el que manifiesta que ha sido “víctima de un delito de suplantación de identidad y falsedad documental, pues en ningún momento llevé ningún coche ese día por Navia y porque la persona que me identificó como conductor del vehículo infractor lo hizo prevaliéndose de mi documentación, que había sido sustraída el día 18 de marzo de 2018”. Por ello,

solicita que se suspenda la tramitación y/o ejecución de los expedientes sancionadores reseñados, al estar los hechos denunciados en vía judicial.

Adjunta copia de la denuncia presentada el 28 de marzo de 2018 en las dependencias policiales de Oviedo.

2. Durante la instrucción del procedimiento se incorpora a las actuaciones una copia de los antecedentes que interesan a la pretensión deducida; entre ellos, los siguientes: a) Denuncia formulada por la Jefatura Provincial de Tráfico de Asturias, con fecha 4 de marzo de 2018, por “no utilizar el conductor del vehículo el cinturón de seguridad, correctamente abrochado”, en la que figura que no se pudo entregar el boletín de denuncia al conductor (identificado como un “varón entre 20 y 30 años”) porque este se dio a la fuga, por lo que se notificó a la titular del vehículo. b) Escrito presentado por la propietaria del vehículo el 30 de abril de 2018 procediendo a identificar al sujeto que conducía en el momento de la infracción. c) Notificación de la denuncia al conductor causante de la infracción, de fecha 8 de mayo de 2018, en la que se le comunica el inicio del procedimiento sancionador, que se practica finalmente mediante la publicación del anuncio correspondiente en el *Boletín Oficial del Estado*, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ante la imposibilidad de efectuarla personalmente. d) Resolución de la Concejal Delegada del Ayuntamiento de Navia, de 27 de septiembre de 2018, por la que se estima que la acción realizada por el conductor del vehículo, consistente en “no utilizar (...) el cinturón de seguridad, correctamente abrochado, supone una infracción a los siguientes preceptos: 117.1.5C del R.G.C. calificada con carácter grave, por lo que procede imponer una multa de 200,00 € y una retirada de 3 puntos”, notificada igualmente mediante anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Estado* ante la imposibilidad de hacerlo personalmente. e) Solicitud de copias del expediente efectuada por el interesado el 25 de marzo de 2019.

**3.** Mediante Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Navia de 16 de abril de 2019, se acuerda “admitir el recurso extraordinario de revisión” frente a la Resolución de 27 de septiembre de 2018, al considerar que “el escrito presentado por el interesado puede entenderse como la interposición de recurso extraordinario de revisión, a la vista de los artículos 125 y 126 de la Ley 39/2015”, y se dispone la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

**4.** Con fecha 17 de abril de 2019, el Alcalde del Ayuntamiento de Navia solicita a los Servicios Tributarios del Principado de Asturias la paralización del procedimiento de apremio iniciado como consecuencia de la presente sanción de tráfico.

En idéntica fecha se da traslado a la Jefatura Provincial de Tráfico de Asturias de la Resolución de 16 de abril de 2019, por la que se acuerda admitir el recurso extraordinario de revisión y suspender la ejecución del acto impugnado.

**5.** Previa petición formulada al efecto, con fecha 4 de mayo de 2019 emite informe el Cabo 1.º Comandante del Puesto Accidental de la Guardia Civil de Navia. En él señala que el interesado “interpuso denuncia en estas dependencias (...) por los delitos de falsedad documental y suplantación de identidad”, y que las diligencias se remitieron al Juzgado de Instrucción N.º 1 de Luarca-Valdés, habiéndose “investigado a varias personas relacionadas con los supuestos delitos”.

**6.** Con fecha 25 de junio de 2019, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido estimatorio fundamentándola en el artículo 125 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al considerar “que han aparecido documentos de valor esencial para la resolución del presente procedimiento sancionador de los que se desprende” que el interesado “no era el conductor del vehículo con el que se comete la infracción aquí sancionada”.

Añade que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ordenanza Municipal de Circulación “la responsabilidad por las infracciones (...) recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción”, por lo que “no pudiendo demostrarse en este caso” que el recurrente sea responsable de la infracción indicada estima que “no existe responsabilidad” del interesado, “por lo que procede el archivo del expediente”.

**7.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de julio de 2019, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a una sanción de tráfico por no utilizar el conductor del vehículo el cinturón de seguridad (Expediente núm. ....), adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra m), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra m), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Ayuntamiento de Navia, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Consta acreditada la legitimación del recurrente, dada su condición de interesado en el procedimiento sancionador cuya resolución se recurre en el procedimiento que ahora examinamos.

El Ayuntamiento de Navia está pasivamente legitimado al ser la Administración autora del acto recurrido.

**TERCERA.-** El presente procedimiento se inicia con un escrito por medio del cual el interesado formula “alegaciones” a tres expedientes sancionadores, manifestando que ha sido “víctima de un delito de suplantación de identidad y falsedad documental” y solicitando que se suspenda su tramitación y/o ejecución, puesto que la persona que lo identificó como conductor del vehículo infractor lo hizo “prevaliéndose” de su documentación, y precisa que estos hechos están siendo investigados en el Juzgado de Instrucción N.º 1 de Luarca-Valdés.

Pese a que el interesado no califica su escrito como recurso, la Administración consultante estima que “puede entenderse como la interposición de recurso extraordinario de revisión”; consideración que comparte este Consejo a tenor de lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), según el cual el “error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”. Por ello, aunque en el escrito no se explicita el acto que se recurre ni el motivo de revisión en el que se funda, tal y como exige el artículo 115.1, apartado b), de la LPAC, es evidente que su presentación tiene naturaleza impugnatoria, toda vez que la finalidad perseguida por aquel es que “se suspenda la tramitación y o ejecución de los expedientes sancionadores” acordados mediante Resolución de 27 de septiembre de 2018.

Este Consejo coincide, en consecuencia, con el criterio de la Instructora del procedimiento y considera que el recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto contra un acto no recurrido y por tanto firme en vía administrativa, que es la Resolución de 27 de septiembre de 2018, por la que se estima que la acción cometida por el interesado “consistente en no utilizar (...) el cinturón de seguridad, correctamente abrochado, supone una infracción a los siguientes

preceptos: 117.1.5C del R.G.C. calificada con carácter grave, por lo que procede imponer una multa de 200,00 € y una retirada de 3 puntos”. Y pese a que el interesado no identifica a qué instancia dirige su escrito, dado el principio antiformalista que rige en esta materia, ha de entenderse formulado ante el órgano competente; esto es, el mismo que dictó el acto objeto del recurso extraordinario de revisión, todo ello en los términos de lo dispuesto en el artículo 125.1 de la LPAC.

Por lo que se refiere al plazo de presentación del recurso, y atendiendo a la circunstancia concurrente -aparición de “documentos de valor esencial para la resolución del asunto”-, el artículo 125.2 de la LPAC establece que en tal caso el recurso se interpondrá en el plazo de “tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos”. En el supuesto examinado la Administración señala de manera genérica que “han aparecido documentos de valor esencial para la resolución del presente procedimiento sancionador de los que se desprende” que el recurrente “no era el conductor del vehículo con el que se comete la infracción aquí sancionada”, pero omite cualquier análisis sobre el plazo máximo de interposición del recurso. Por su parte, el interesado tampoco ahonda en la cuestión, limitándose a exponer que con fecha 28 de marzo de 2018 ha formulado una denuncia ante la Policía Nacional en la que manifiesta que su documentación (documento nacional de identidad y permiso de conducir) le fue sustraída, y otra por falsedad documental y suplantación de identidad ante la Guardia Civil de Navia cuya fecha de presentación se desconoce.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:6510- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), declara, con relación a la aparición de “nuevos documentos” para legitimar el recurso extraordinario de revisión, que “solamente merecen esta consideración aquellos cuya obtención no estaba al alcance del interesado en el momento en que fue dictada la resolución”. Es evidente que en el caso analizado la denuncia relativa a la sustracción de la documentación -presentada el 28 de marzo de 2018, y que el recurrente pretende utilizar ahora para desvirtuar la realidad de

que era él quien conducía en el momento de la infracción- ya se encontraba en su poder cuando se instruyó el procedimiento sancionador, lo que confirma que pudo haberla aportado como prueba, siquiera indiciaria, de que la titular del vehículo utilizó fraudulentamente su documentación para identificarle antes de que el acto recurrido hubiese alcanzado firmeza. Al respecto, procede recordar que el artículo 22.1.g) de la LPAC permite al órgano administrativo acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga un pronunciamiento judicial, y que el artículo 77, apartado 4, de la misma norma dispone que, “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”.

Ahora bien, en el presente asunto resulta manifiesto que el documento del que pretende valerse el recurrente es anterior al acto administrativo objeto de recurso, pues desde la fecha de presentación de la denuncia han transcurrido en exceso más de tres meses y el interesado no ha acreditado la imposibilidad de obtenerlo hasta el momento de aportarlo en este procedimiento extraordinario de revisión.

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el documento que sirve de fundamento al recurso presentado pudo haberse exhibido durante la instrucción del procedimiento sancionador y alegar el interesado la suplantación de su identidad, pero este ni siquiera compareció en él pese a que, según consta en el expediente, tanto la denuncia como la sanción se le notificaron válidamente, mediante sendos anuncios publicados en el *Boletín Oficial del Estado* los días 29 de mayo y 7 de noviembre de 2018, de acuerdo con lo establecido en los artículos 42 y 44 de la LPAC, y 89 y siguientes del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Al respecto el recurrente no ha formulado reproche alguno, más allá de mencionar en su escrito que ha tenido “la primera noticia hace pocas fechas de las sanciones impuestas”, afirmación que por su vaguedad en ningún caso demuestra irregularidades en la práctica de las notificaciones, y tampoco

cabe conjeturar la existencia de defectos en la notificación que le hubieran impedido conocer el contenido de los actos que se le comunicaban, extremo al que no se alude en el presente recurso. También podía haber aportado la denuncia en la vía ordinaria de recurso, pero desaprovechó la ocasión de iniciarla y consintió con ello la firmeza del acto.

Tal y como hemos manifestado en dictámenes anteriores (por todos, Dictamen Núm. 254/2018), conviene recordar que el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en los supuestos y por los motivos tasados previstos en el artículo 125, apartado 1, de la LPAC, cuya interpretación debe ser estricta para evitar que se convierta, *de facto*, en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. En este sentido, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 16 de febrero de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:942-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) al reafirmar el carácter excepcional del recurso extraordinario de revisión, lo que determina la necesidad de una interpretación rigurosa de los motivos invocados en aras de no contravenir el principio de seguridad jurídica dejando en suspenso *sine die* la firmeza de los actos administrativos.

Así las cosas, es evidente que los argumentos que ahora esgrime el interesado en su defensa pudo haberlos invocado en el procedimiento ordinario, y que el documento en el que funda su escrito impugnatorio ya se encontraba a su disposición durante la instrucción del procedimiento sancionador cuya resolución ahora se combate, por lo que el recurso ha de considerarse extemporáneamente formulado.

Siendo la anterior circunstancia suficiente para la desestimación del recurso debemos destacar, además, que la denuncia que aporta el interesado, así como el informe del Cabo 1.º Comandante de la Guardia Civil -únicos documentos que figuran en el expediente-, carecen del “valor esencial” que el citado artículo 125.1 de la LPAC impone como requisito para que el recurso pueda prosperar. En efecto, como ha señalado el Tribunal Supremo (entre



otras, Sentencia de 17 de octubre de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:6687-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), aquel “valor esencial” equivale a “una importancia decisiva para la resolución; esto es, que dado su contenido pueda racionalmente suponerse que, de haberse podido tener en cuenta al decidir, la resolución hubiese sido distinta a la adoptada”. Y ello por cuanto que tanto las denuncias como el informe de la Guardia Civil, si bien evidencian la existencia de una investigación en curso, no son concluyentes a los efectos que aquí interesan, ya que no consta que el procedimiento penal haya finalizado.

Por el mismo motivo tampoco tales documentos cumplen la condición de evidenciar el “error de la resolución recurrida” que exige el mismo precepto. Esto sucede, como declara el Tribunal Supremo en la Sentencia de 24 de junio de 2008 -ECLI:ES:TS:2008:3631- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), cuando aquellos hacen “aflorar la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución” o que “hubiera debido considerarse como tal en ese momento”, poniendo “de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución”.

Sin embargo, el argumento invocado por el interesado de que la persona que le identificó como conductor del vehículo infractor “lo hizo prevaliéndose de mi documentación, que había sido sustraída el día 18 de marzo de 2018, tal y como se acredita con la copia de denuncia que se acompaña de 28 de marzo de 2018”, únicamente constituye una comunicación de la perpetración de un posible delito, pero la veracidad de lo manifestado por el denunciante se encuentra supeditada a la instrucción de un procedimiento penal y a la declaración de la comisión del delito mediante sentencia. Hasta entonces, el mero relato del recurrente negando ser él quien conducía el vehículo infractor el día de los hechos no es suficiente para tenerlo por cierto -en contra de lo que sostiene la Instructora del procedimiento en la propuesta de resolución-, y menos aún para destruir la realidad fáctica en la que se apoya una resolución que es firme. Asumir lo contrario, atendiendo al carácter excepcional de esta vía y a la interpretación restrictiva y tasada de las causas previstas en el artículo 125.1 de la LPAC, atentaría contra el principio de seguridad jurídica.

Además, de emitirse un pronunciamiento judicial que confirme las imputaciones del interesado podrán iniciarse en ese momento las vías procedentes.

En definitiva, no dándose los presupuestos necesarios para apreciar que concurren las circunstancias en las que se fundamenta el recurso extraordinario de revisión, este debe ser desestimado.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede desestimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..... frente a la sanción de tráfico consistente en no utilizar el conductor del vehículo el cinturón de seguridad.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE NAVIA.