

Dictamen Núm. 272/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 23 de octubre de 2023 -registrada de entrada el día 6 de noviembre de ese mismo año-, examina el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por frente a una sanción por estacionar el vehículo sobre un elemento de canalización del tráfico.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 2 de diciembre de 2022, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un “recurso extraordinario de revisión y acción de nulidad” frente a la resolución por la que se le impone una multa por haber estacionado su vehículo “en un elemento canalizador del tráfico/isleta” en una calle de Oviedo el día 13 de julio de 2021, según figura en la correspondiente denuncia.

Tras referir que “la primera noticia” que tiene “de la denuncia ha sido precisamente a través de la providencia de apremio (...) notificada el pasado día

11 de noviembre”, indica que “revisado el expediente sancionador” comprueba que “se ha intentado por dos veces la notificación de la denuncia en (su) domicilio y, al no conseguirlo, se acudió a la notificación edictal, BOE 7 de octubre de 2021, donde simplemente aparece como precepto infringido el artículo 91.2 RD 1428/03, sin más especificaciones, por lo que difícilmente podría haber efectuado alegaciones de haber tenido conocimiento de la publicación cuando ni siquiera se concreta a cuál de los 13 supuestos contenidos en dicho artículo se refiere”.

Afirma que “ha estado absolutamente ajeno a cualquier intento de notificación en (su) domicilio”.

Por otra parte, señala que “en el boletín de denuncia (...) de fecha 13-7-2021 (...) figura como hecho denunciado ‘estacionar en un elemento canalizador del tráfico/isleta’ y como lugar de la infracción la calle n.º 28 de Oviedo./ Pues bien, en el número 28 de la citada calle no existe isleta alguna ni ningún otro elemento canalizador del tráfico, por lo que es absolutamente imposible la comisión de la infracción denunciada”.

Finalmente, reseña que el día 14 de noviembre ha procedido “al ingreso del importe íntegro de la sanción, cuya devolución procederá de acogerse este recurso”.

Por ello, solicita que se tenga por interpuesto “recurso extraordinario de revisión y acción de nulidad contra el indicado acto administrativo (...), concurriendo la circunstancia prevista en el artículo 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (...), con devolución del importe abonado más los intereses legales que procedan”.

Adjunta copia del boletín de denuncia de la Policía Local de Oviedo de 13 de julio de 2021, justificante del pago de 223,08 € en concepto de “providencia de apremio” y de su documento nacional de identidad.

2. Durante la instrucción del procedimiento se incorpora al expediente una copia de los siguientes documentos: a) Boletín de denuncia de la Policía Local de Oviedo de 13 de julio de 2021, en el que consta como hecho denunciado

“estacionar en un elemento canalizador del tráfico (isleta)”. b) Notificación requerimiento de identificación de conductor y denuncia dirigido al reclamante en el que únicamente se advierte, en el apartado referido al artículo infringido, “Rgto. Gral. Circulación (RD 1428/03 de 21 de nov.). Art. 91-02”, sin especificar el supuesto concurrente. c) Certificación de imposibilidad de entrega emitida por el operador postal. d) Anuncio de notificación de 4 de octubre de 2021, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 7 de octubre de 2021.

3. Previa petición formulada por el Servicio de Recaudación Ejecutiva, el 15 de febrero de 2023 emite informe el Jefe del Servicio de la Policía Local en el que indica que, “consultados los registros de la DGT (...), a la fecha del presente informe, como domicilio del interesado a efectos de notificación, sigue figurando el mismo”.

4. El día 17 de octubre de 2023, el Jefe del Servicio de la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo, como instructor del procedimiento, elabora propuesta de resolución en sentido estimatorio con base en lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al constatarse “la existencia del error manifestado puesto que, efectivamente, en el número 28 de la c/ no existe isleta alguna ni ningún otro elemento canalizador del tráfico”. En consecuencia, “acreditado con los propios documentos incorporados al expediente sancionador el error de hecho padecido a lo largo de todo el procedimiento, resulta procedente la estimación del recurso extraordinario de revisión”.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de octubre de 2023, 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 la sanción de tráfico impuesta por estacionar el vehículo sobre un elemento de canalización del tráfico, objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin una copia del mismo.

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 Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

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

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

TERCERA.- El recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto contra un acto firme en vía administrativa, y pese a que el interesado dirige el mismo a la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo, dado el principio antiformalista que rige en esta materia, ha de entenderse como formulado ante el órgano competente; esto es, el mismo que dictó el acto objeto del recurso extraordinario de revisión, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Sentado lo anterior, debemos comenzar por analizar si el recurso extraordinario de revisión puede considerarse interpuesto en plazo. Al respecto, de la documentación incorporada al expediente remitido se desprende que la circunstancia que concurre como presupuesto del recurso extraordinario de

revisión finalmente tramitado es la prevista en el artículo 125.1, letra a), de la citada LPAC; es decir, que al dictar el acto objeto de revisión “se hubiera incurrido en error de hecho”. Ello significa, en aplicación de lo establecido en el apartado 2 del mismo artículo, que el recurso extraordinario de revisión puede considerarse como interpuesto en plazo si se formula dentro de los “cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada”. En el presente supuesto, consta que el anuncio de notificación de la sanción objeto de recurso se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 7 de octubre de 2021, por lo que, teniendo en cuenta que el recurso se ha presentado el día 2 de diciembre de 2022, es obvio que ha sido formulado dentro del plazo de cuatro años legalmente establecido.

En lo que al procedimiento se refiere, el artículo 125 de la LPAC no prevé un cauce específico a seguir en los supuestos de recursos extraordinarios de revisión. Por ello, debemos acudir a las normas comunes recogidas en la sección 1.ª del capítulo II del título V de la citada norma, relativa a los “Principios generales”; regulación que habrá de completarse con lo establecido con carácter general en el título IV de la LPAC bajo la rúbrica “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”. En atención a lo señalado, y considerando que en la resolución del recurso no han de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que, por no figurar en el expediente sancionador tramitado, pudieran ser desconocidos para el interesado, la instrucción del procedimiento se ha limitado, esencialmente, a la elaboración de una propuesta de resolución en los términos de lo dispuesto en el artículo 118.3 de la LPAC, de forma coincidente con lo previsto en el apartado 4 del artículo 82 de la misma norma.

Con relación a la competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, a tenor de lo establecido en el artículo 125.1 de la LPAC esta corresponde al órgano que dictó el acto recurrido. En el caso examinado es preciso tener presente -de conformidad con lo señalado en los artículos 84.4 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,

y 21.1.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local- que la competencia sancionadora en este ámbito corresponde al Alcalde.

El plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento es de tres meses, transcurrido el cual el recurso “se entenderá desestimado”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.3 de la LPAC. Excedido ya al momento de la remisión del expediente a este Consejo -23 de octubre de 2023- dicho plazo -el recurso extraordinario de revisión se presenta el 2 de diciembre de 2022-, no podrá la Administración aprobar y notificar en tiempo la correspondiente resolución. No obstante, el agotamiento del mismo no exime de la obligación de resolver, conforme a lo previsto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

CUARTA.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, tal y como hemos manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 235/2019), debemos 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, según reiterada jurisprudencia, debe ser restrictiva 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.

Respecto al primer motivo de recurso, el interesado alega irregularidades en la práctica de las notificaciones, aduciendo que en la notificación edictal “simplemente aparece como precepto infringido el artículo 91.2 RD 1428/03, sin más especificaciones, por lo que difícilmente podría haber efectuado alegaciones

de haber tenido conocimiento de la publicación cuando ni siquiera se concreta a cuál de los 13 supuestos contenidos en dicho artículo se refiere”. Y añade que “ha estado absolutamente ajeno a cualquier intento de notificación en (su) domicilio”. Lo que a la postre viene a sostener el perjudicado -sin explicitarlo como debiera- es que la Administración infringió sus garantías procedimentales y le causó indefensión. Pues bien, en el supuesto analizado consta que la Administración intentó dos veces la notificación en el domicilio del interesado -según consta en el informe librado por el Jefe del Servicio de la Policía Local de fecha 15 de febrero de 2023-, por lo que se procedió a la notificación de la incoación del procedimiento sancionador mediante edictos, cumpliendo así con la exigencia legalmente prevista. Por lo tanto, debe desestimarse el recurso en la parte en que se refiere a la irregularidad de las notificaciones que ni encajan en un supuesto de nulidad, a lo sumo de mera anulabilidad, ni tampoco tienen cabida entre los motivos tasados del recurso extraordinario de revisión.

Se alega, en segundo lugar, que “en el boletín de denuncia (...) de fecha 13-7-2021 (...) figura como hecho denunciado ‘estacionar en un elemento canalizador del tráfico/isleta’ y como lugar de la infracción la calle n.º 28 de Oviedo./ Pues bien, en el número 28 de la citada calle no existe isleta alguna ni ningún otro elemento canalizador del tráfico, por lo que es absolutamente imposible la comisión de la infracción denunciada”. En este punto, el Ayuntamiento de Oviedo propone la estimación del recurso extraordinario de revisión invocando, en el acto de imposición de la sanción objeto de revisión, la circunstancia recogida en el artículo 125.1.a) de la LPAC, esto es la concurrencia al momento de dictarse el acto de un “error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente”.

Pues bien, en relación con dicha causa ha señalado este Consejo Consultivo (entre otros, Dictamen Núm. 122/2013) “que para que sea admisible el recurso administrativo extraordinario de revisión por tal causa `es necesario que exista un error manifiesto que verse sobre los supuestos de hecho que han dado lugar a las resoluciones administrativas que se dictan y no sobre los preceptos jurídicos aplicables. Se exige que los hechos en virtud de los cuales se

ha dictado el acto sean inexactos; que no respondan a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, siendo claro que un error en la aplicación de las normas discutidas o una discrepancia de criterios no constituye el error de hecho exigido', de modo que en la estimación del error de hecho se excluye ` toda cuestión jurídica y de apreciación de la trascendencia de hechos indubitados, incluso los hipotéticos errores jurídicos'".

Por lo que se refiere al primer requisito, este Consejo estima que concurre en el presente caso, pues el Instructor del procedimiento reconoce en la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración que "en el número 28 de la c/ no existe isleta alguna ni ningún otro elemento canalizador del tráfico", de modo que es obvio que ya desde el mismo momento de incoación del procedimiento sancionador se produjo un error de hecho que resultó inadvertido a lo largo de toda su tramitación, consistente en la inexistencia del hecho denunciado.

Por lo que se refiere al segundo de los requisitos enunciados en la circunstancia primera del artículo 118 entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -hoy artículo 125.1.a) de la LPAC-, ha señalado el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 55/2007) que "la expresión ` documentos incorporados al expediente ' a que alude el artículo 118.1.1.^a de la Ley 30/1992, comprende el contenido de los archivos y registros administrativos de la entidad pública actuante. A ello hay que añadir el contenido de las bases de datos que, a pesar de no ser gestionadas por la entidad actuante, pueden ser consultadas por ésta, pues, dada la accesibilidad a la información que dichas bases proporcionan, no resulta admisible una alegación administrativa de ignorancia o desconocimiento". En el caso que nos ocupa, es evidente que el Instructor del procedimiento -en su condición de Jefe del Servicio de la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo- ha procedido a consultar los registros administrativos pertinentes en la tramitación del expediente comprobando la inexistencia del elemento de canalización del tráfico en el lugar de la infracción. No obstante, debemos advertir que la consulta a los archivos y registros que, en

su caso, ha formulado el Instructor para constatar el error apreciado no ha quedado documentada en el expediente remitido. Al respecto, el artículo 70 de la LPAC define el expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”, y el apartado 2 establece que los expedientes se formarán “mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos”. Por tanto, debe exhortarse a la Administración a realizar una mejor instrucción de los procedimientos incorporando al expediente administrativo las consultas efectuadas que, como acontece en este supuesto, evidencien el error de hecho de la resolución recurrida.

Por todo ello, se comparte el criterio de la propuesta de resolución de estimar el recurso al amparo de la causa contemplada en el artículo 125.1.a) de la LPAC.

Respecto a los efectos de la estimación del recurso, la propuesta de resolución no se pronuncia sobre la petición de devolución del importe satisfecho por el recurrente en concepto de sanción. En este caso, consta en el expediente que ha abonado el importe económico de dicha sanción, por lo que procedería su devolución al estimarse el recurso extraordinario de revisión con los intereses de demora correspondientes.

Finalmente, como ya ha señalado este Consejo Consultivo en anteriores ocasiones (por todas, Dictamen Núm. 165/2022), “conviene advertir a la Administración actuante que el ordenamiento jurídico pone a su disposición, para afrontar asuntos como el que ahora se dictamina, otras vías que resultan más acordes con los principios antiformalista, de eficacia y eficiencia, eliminando trámites y facilitando la más rápida y ágil solución al problema planteado. Tal es el caso de la revocación de actos, prevista en el artículo 109.1 de la LPAC, a cuyo tenor “Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por

las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico'. La utilidad de esta alternativa para la revisión de actos ha sido puesta de manifiesto en el Dictamen del Consejo de Estado 275/2015 (...), en el que se señala que 'no debe olvidarse que la revocación surgió como técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno. Se trata de una facultad discrecional cuyo ejercicio, por lo demás, no se limita a los supuestos en que concurran razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad (...). Lo que realmente define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concurra dicho interés'. Asimismo, también sobre las ventajas que presenta la revocación para revisar actos administrativos por motivos de oportunidad se ha pronunciado el Tribunal Supremo en las Sentencias de 11 de julio de 2001 -ECLI:ES:TS:2001:6059- y 31 de mayo de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:3650- (ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). Con todo, no cabe reprochar a la Administración, en términos estrictamente jurídicos, la tramitación seguida, teniendo en cuenta que lo ante ella presentado es un escrito por el que se interpone un recurso extraordinario de revisión, y que una eventual recalificación de este hacia una solicitud de revocación no resultaría acorde con su régimen jurídico en tanto en cuanto esta última sólo puede iniciarse de oficio -extremo subrayado por el propio Consejo de Estado en el Dictamen 204/2017 (...) al señalar que 'este Consejo tiene establecido que los administrados no disponen de un derecho para iniciar procedimientos de revocación de los actos administrativos, puesto que el énfasis de la regulación en este punto es reconocer a la Administración unas potestades excepcionales de revocación', por lo que la utilización de la misma, en su caso, hubiera debido llevarse a cabo a extramuros del recurso planteado".

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por frente a una sanción de tráfico impuesta por el Ayuntamiento de Oviedo.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.