

Dictamen Núm. 273/2023

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 de tráfico impuesta por el Ayuntamiento de Oviedo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 7 de septiembre de 2023, el interesado presenta a través del Registro Electrónico un “recurso extraordinario de revisión y nulidad” -dirigido al Negociado de Sanciones de la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo- frente a la resolución por la que se le impone una multa por haber estacionado su vehículo en un vado de una calle de Oviedo el día 16 de octubre de 2021, según figura en la correspondiente denuncia.

Expone que “el día 19 de junio de 2020 realiza la venta del vehículo”, efectuando “el pago del impuesto de transmisión de vehículos y el cambio de

titularidad en la Dirección General de Tráfico (...). Que el día 16 de octubre de 2021, más de un año después, dicho vehículo comete una infracción consistente en estacionar en un vado de la calle n.º 36 de Oviedo”.

Señala que en aquel momento “ya no residía en el domicilio que figuraba en (su) permiso de conducción”, por lo que “el día 8 de agosto de 2023 recoge en la oficina central de correos de la ciudad de León providencia de apremio de los Servicios Tributarios del Principado de Asturias referida al pago de la totalidad de la multa, más los intereses por la demora”.

Manifiesta que interpuso “recurso ante dicha providencia de apremio el día 9 de agosto de 2022”, pero que “por procedimientos administrativos” que desconoce “dicha providencia no puede ser anulada en este estado de la sanción”. Refiere que tras contactar telefónicamente con un agente policial le “aconseja presentar este escrito y pagar (...) para no tener más problemas”, por lo que procede a realizar “el abono de la providencia de buena fe”.

En definitiva, alega que “el vehículo no era de (su) propiedad en la fecha de la infracción y, por tanto, no se (le) puede identificar como infractor ni responsable del pago de la sanción”.

Por ello, solicita “que sea anulada la sanción e identificado el verdadero responsable, dando trámite al procedimiento que permita se (le) pueda devolver el montante del pago realizado”.

Adjunta copia de los siguientes documentos: a) Informe completo del vehículo, emitido el 5 de septiembre de 2023 por la Dirección General de Tráfico. b) Permiso de circulación. c) Justificante del pago de la multa mediante ingreso a cuenta el 7 de septiembre de 2023. d) Autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Vehículos Usados) en la que consta como fecha de devengo el 17 de junio de 2020.

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 16 de octubre de 2021, a las 09:30 horas, en el que figura como hecho denunciado “estacionar el vehículo en acceso a salida de un vado

señalizado correctamente. Vado limitado de 08:30 a 20 h días laborales n.º 1787". b) Notificación requerimiento de identificación de conductor y denuncia dirigido al recurrente. c) Certificación de imposibilidad de entrega emitida por el operador postal. d) Anuncio de notificación de 20 de diciembre de 2021, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de diciembre de 2021. e) Consulta de registros de la Dirección General de Tráfico que permite constatar que el titular del vehículo no coincide con la persona a la que se ha notificado la sanción, resultando esta última ser el anterior titular del mismo. f) Nueva consulta de registros de la Dirección General de Tráfico, de la que se desprende que la persona a la que se sancionó no tiene vehículos a su nombre.

3. 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 de "un error de hecho (...) consistente en haber instruido" el mismo "contra el anterior propietario del vehículo". Explica que "este error fue consecuencia de un problema en la carga de datos de la aplicación informática que, al realizar la consulta a la DGT, cargó como titular del vehículo denunciado a la fecha de la infracción al recurrente" al anterior propietario "cuando el titular correcto a la fecha de la infracción era otro, como así queda constatado una vez realizada la consulta en los registros de la DGT". Se añade que "tal error de hecho no fue advertido por las partes puesto que el requerimiento de identificación del conductor y denuncia fue notificado edictalmente". 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".

4. 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 un vehículo en un vado, 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 al “Negociado de Sanciones” de 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 23 de diciembre de 2021, por lo que, teniendo en cuenta que el recurso se ha presentado el día 7 de septiembre de 2023, 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. Presentado el recurso el 7 de septiembre de 2023, al momento de la emisión del presente dictamen se habría rebasado ya el referido plazo, de modo que 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.

En el presente supuesto, aunque el interesado no explicita en qué circunstancia encajaría el supuesto de hecho que motiva su recurso

extraordinario de revisión, la propuesta de resolución estimatoria del mismo que el Ayuntamiento de Oviedo somete a nuestra consideración invoca, 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 resulte 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´”.

Aplicado lo anterior al supuesto que nos ocupa, y a la vista de las actuaciones practicadas, es fácil constatar 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 instruirlo frente a una persona que no es titular del vehículo que se identifica en el boletín de denuncia. El error tiene su origen, tal y como se reconoce en la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración, en “un problema en la carga de datos de la aplicación informática que, al realizar la consulta a la DGT, cargó como titular del vehículo denunciado a la fecha de la infracción al recurrente (...) cuando el titular correcto a la fecha de la infracción era otro, como así queda constatado una vez realizada la consulta en los registros de la DGT”. El Instructor del procedimiento aclara que el recurrente fue titular del vehículo “desde el 12-08-2008 hasta el 19-06-2020, siendo la fecha de comisión de la

infracción en cuestión el día 16-10-2021”, y sostiene que “tal error de hecho no fue advertido por las partes puesto que el requerimiento de identificación del conductor y denuncia fue notificado edictalmente, al resultar infructuosa la notificación personal, surtiendo esta denuncia efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador”.

En definitiva, acreditado con los propios documentos incorporados al expediente sancionador el error de hecho padecido a lo largo de toda su instrucción, resulta procedente la estimación del recurso extraordinario de revisión.

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 correspondientes intereses de demora.

Finalmente, como ya ha señalado este Consejo Consultivo en el reciente Dictamen Núm. 272/2023 dirigido a esa misma autoridad consultante, “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". Y más recientemente, el Tribunal Supremo recuerda en la Sentencia de 27 de marzo de 2023 -ECLI:ES:TS:2023:1016- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) que "la potestad de revocación regulada en el art. 109 de la Ley 39/2015 es una potestad discrecional que permite a la Administración eliminar del mundo jurídico no sólo actos inicialmente válidos por circunstancias sobrevenidas, sino también actos en los que se aprecie alguna circunstancia de ilegalidad".

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 la 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.