



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 106/2013

(Sección 2ª)

La Laguna, a 9 de abril de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución de recurso extraordinario de revisión interpuesto por la entidad E.I.B., S.A. contra Decreto en materia de sanción de tráfico (EXP. 78/2013 RR)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 20 de febrero de 2013, el Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife interesa, dictamen por el procedimiento ordinario en relación con el informe-propuesta de Resolución del procedimiento de "recurso extraordinario de revisión" interpuesto por la entidad E.I.B., S.A. (la interesada) contra el Decreto (de 15 de mayo de 2012) de la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Seguridad, Ciudadana y Movilidad, por el que se desestimó el recurso de reposición (de 3 de febrero de 2012) interpuesto contra el Decreto (de 29 de diciembre de 2012) por el que se desestimaron las alegaciones formuladas y se confirma la sanción de 100 euros impuesta a la citada entidad, por infracción de los arts. 53.1 del Texto Articulado de la Ley sobre el Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (TRLT), y 154 del Reglamento General de Circulación, desarrollo del anterior, aprobado por R.D. 1428/2003, de 21 de noviembre (RGC).

La legitimación del Alcalde para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los artículos. 12.3 y 11.1.D.b) de la Ley del Consejo Consultivo en relación este último precepto con el artículo 119 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC-PAC).

* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

2. Por lo que atañe a los requisitos de interposición del recurso de revisión, consta que el mismo fue interpuesto por persona legitimada para ello, al ser la sancionada por la Resolución que se impugna, por lo demás firme (art. 118.1 LRJAP-PAC), sin concretar la causa en que se fundamenta. No obstante, resulta de sus alegaciones que el error que alega resulta de los propios documentos ya aportados al expediente, por lo que es aplicable la causa primera del artículo 118.1 LRJAP-PAC. Por consiguiente, dada la citada causa, ha sido interpuesto en el plazo de 4 años que al efecto dispone el art. 118.2 LRJAP-PAC.

3. El órgano que dictó el acto recurrido es asimismo el competente para la resolución de este recurso de revisión, la Concejal Delegada del Área de Seguridad Ciudadana, conforme dispone el art. 118.1 LRJAP-PAC.

II

Los antecedentes relevantes para la emisión del Dictamen, que se acreditan en el expediente, son los siguientes:

1. El 22 de enero de 2011, se expide por agente de la autoridad boletín de denuncia porque el vehículo (...) había estacionado "donde se prohíbe".

2. El 15 de febrero de 2011, el Teniente de Alcalde Delegado del Área de Seguridad Ciudadana dicta Decreto por el que se incoan 1.008 procedimientos sancionadores (expedientes 4410 al 5524), entre los que se encontraba el que afecta al vehículo que figura a nombre de S., S.L. (número de expediente 4717), y se ordena la notificación de las respectivas denuncias.

Notificada la denuncia a quien aparece como titular del vehículo, se le ofrece la posibilidad de que identifique a la persona que conducía el vehículo el día de la infracción, de conformidad con el art. 9.bis.1.a) TRLT.

3. El 15 de marzo de 2011, la titular del vehículo comunica que "el vehículo objeto de la sanción de referencia se encuentra cedido para su arrendamiento a la empresa E.I.B, S.A.", solicitando que se remita "la denuncia origen a la empresa que tenía arrendado el vehículo".

4. El 14 de abril de 2011, la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Seguridad Ciudadana dicta nuevo Decreto de incoación de 85 procedimientos sancionadores en materia de tráfico (del 444 al 9742, siendo el expediente del vehículo sancionado el 8219, figurando como titular la entidad E.I.B., S.A.), y ordena la notificación de las respectivas denuncias.

Notificada la denuncia el 6 de mayo de 2011, se le ofrece a la entidad titular del vehículo la posibilidad de que identifique a la persona que conducía el vehículo el 22 de enero de 2011, comunicando aquella al Ayuntamiento la identidad, número de permiso y domicilio del conductor del vehículo y solicitando "la remisión de la denuncia origen al conductor debidamente identificado".

5. El 14 de julio de 2011, se formula Propuesta de Resolución por la que "se desestiman las alegaciones y se confirma la sanción impuesta" -en base a que no era "el momento procedimental oportuno para la identificación al conductor responsable de la infracción, por constar anterior identificación de la empresa S.,S.L. a la empresa E.I.B., S.A., ahora denunciada (...) y (porque está (...)) prescrita la infracción denunciada (22 de enero de 2011)"- y se eleva propuesta a la Concejal competente para que dicte Resolución por la que "se desestimen las alegaciones y se confirme la sanción impuesta".

6. El 26 de julio de 2011, la interesada presentó escrito ante el Registro del Ministerio de Economía y Hacienda -con entrada posterior en el Ayuntamiento el 1 de agosto de 2011- comunicando que ya en su día, "dentro del plazo de quince días" otorgado al efecto, había procedido a "comunicar los datos solicitados". Considera por ello el trámite cumplido, interesando la remisión de la denuncia al conductor debidamente identificado.

7. El 29 de diciembre de 2012, se dicta Decreto por el que se desestiman las alegaciones y se confirma la sanción impuesta de 100 euros a la entidad E.I.B., S.A., siendo notificada el 5 de enero de 2012.

8. El 30 de diciembre de 2011, se dicta Decreto por el Concejal competente por el que se resuelven procedimientos sancionadores (expedientes 7756 a 12709, apareciendo identificado el del vehículo en cuestión con el número 4717), disponiendo el ingreso del importe de la multa en el plazo de quince días.

9. El 3 de febrero de 2012, la interesada interpone recurso de reposición contra el Decreto de 29 de diciembre de 2011 por entender que vulnera tanto el principio de culpabilidad -al ignorar el Ayuntamiento que según el art. 72 TRLT "la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción", constando que el conductor estaba plenamente identificado- como el derecho a la presunción de inocencia -al no haberse valorado las pruebas aportadas, que no fueron objeto de "debate contradictorio"-, dictándose

una Resolución que se limita a hacer una “afirmación genérica de culpabilidad”. Solicita en consecuencia el “sobreseimiento del expediente sancionador”.

10. El 15 de mayo de 2012, la Concejal Delegada competente dicta Decreto mediante el que desestiman diversos recursos de reposición interpuestos en los expedientes del 21047 al 26582 (figurando identificado el de la interesada con el número 4717) y se declara finalizada la vía administrativa, sin perjuicio de la interposición del recurso extraordinario de revisión (art. 118 LRJAP-PAC) y de la vía contencioso administrativa.

11. Mediante escrito de 5 de junio de 2012, la interesada presenta escrito de alegaciones en el que interesa la “revisión de oficio” y “posterior anulación” de la sanción impuesta por cuanto “facilitó los datos solicitados en tiempo y forma hábil”.

12. El 17 de diciembre de 2012, se redacta informe-propuesta en el que se propone inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio, al amparo del art. 102.3 LRJAP-PAC, pues las actuaciones relatadas “no constituyen por sí mismas “infracciones (...) insubsanables (*sic*) ni pueden encuadrarse dentro de las causas de nulidad de pleno derecho”, no citándose además ninguno de los supuestos de nulidad del art. 62 LRJAP-PAC.

13. Solicitado parecer del Servicio Jurídico sobre la indicada Propuesta, se emite informe de 1 de febrero de 2013 según el cual “la empresa procedió a facilitar los datos el conductor (...) dentro de los 15 días que le fueron otorgados”, por lo que se ha incurrido en un “error de hecho que resulta de los documentos incorporados al expediente” y, por ello, procedería estimar el recurso interpuesto”.

14. Formulada el 18 de febrero de 2013 la Propuesta de Resolución, la misma entiende que, en aplicación del art. 110.2 LRJAP-PAC y en base al informe emitido por la asesoría jurídica, la “mercantil ha interpuesto el recurso de revisión” conforme a lo establecido en los arts. 110 y 118 LRJAP-PAC, pues “en el modelo de notificación de la denuncia remitida a [la interesada (...)] existía la posibilidad (...) de identificar al conductor, posibilidad que fue utilizada por la mercantil y que la Administración le denegó”.

III

1. El carácter “extraordinario” del recurso de revisión “conlleva una motivación tasada y, por consiguiente, limitada rigurosamente al ámbito de los motivos concretos determinantes de su incoación que, además, han de ser restrictivamente interpretados (...), sin que al socaire de aquel recurso quepan otros

pronunciamientos propios de los recursos ordinarios [Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004 (RJ 1511) con cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1970 (RJ 4560), 6 de junio de 1977 (RJ 2838), 11 de diciembre de 1987 (RJ 9451), 16 de junio de 1988 (RJ 4939) y 1 de diciembre de 1992 (RJ 9740)]; y en todo caso "con sujeción a los presupuestos exigidos" legalmente [SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 13 de julio de 2004 (RJCA 812)].

El "error de hecho", para que pueda fundar un recurso de revisión, debe resultar de los "propios documentos incorporados al expediente" (art. 118.1.1ª LRJAP-PAC), el cual a estos efectos también se integra por "los archivos de la Administración" (DCE 795/1991). El error, por otra parte tiene que referirse "a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa" (STS de 16 de enero de 1995, RJ 1995/432) y debe versar sobre una "realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación (estando excluido) todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales"; y debe ser "manifiesto", en cuanto "evidente e indiscutible" (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 11 de octubre de 2004, JT 1511).

2. En este caso, en el impreso de notificación de la denuncia a la interesada se puede leer textualmente que "si no se hubiese notificado la denuncia en el acto el titular, el arrendatario a largo plazo o al conductor habitual en su caso, dispondrán de un plazo de quince días naturales para identificar al conductor responsable de la infracción [art. 9. *bis*.1.a) y art. 81.1 y 2º del TRLT (...)] contra el que se iniciará el procedimiento sancionador. En caso de incumplimiento de dicha obligación, se estará a lo dispuesto en el artículo 65.5.j) de la misma".

La interesada procedió con diligencia a cumplimentar tal posibilidad y los documentos que acreditan el error se encontraban en el expediente, pese a lo cual se acabó imponiendo una sanción a quien no era culpable de la misma, por lo que procede estimar el recurso interpuesto, por concurrir la causa prevista en el art. 118.1.1ª LRJAP-PAC.

IV

1. Con tales precedentes, la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho. No obstante y sin perjuicio de ello, es pertinente efectuar en relación con el procedimiento tramitado varias observaciones a los efectos procedentes.

A. La interesada no interpuso un "recurso de revisión", sino que solicitó "la revisión de oficio" del Decreto cuestionado, procediéndose a recalificar la solicitud de la interesada al amparo del art. 110.2 LRJAP-PAC, dentro del Capítulo destinado a los recursos administrativos del Título I, fuera por tanto del dedicado a la revisión de oficio.

Precisamente, aparte de lo antes señalado, la revisión de oficio no es un recurso administrativo, efectuándose pues la recalificación de la solicitud revisora de la interesada al amparo de un precepto inaplicable por referirse a los recursos administrativos. Por eso, debió tramitarse la acción de nulidad instada o, en el mejor de los casos, recabar de la interesada la aclaración de la instancia, o bien, inadmitirla por carecer manifiestamente de fundamento (art. 89.4 y 102.3 LRJAP-PAC), en la línea recogida en el informe-propuesta, aunque de modo inconsistente e insuficiente.

Por lo demás, es forzada la interpretación de que la interesada interpuso un recurso de revisión pese a denominarlo revisión de oficio. Así, el Decreto que se impugna señala que finaliza la vía administrativa, pudiéndose interponer solo "recurso extraordinario de revisión". Pero el suplico de la instancia indica que se proceda a la revisión y posterior anulación de la sanción impuesta.

En esta línea, el recurso de reposición también interpuesto en su momento tiene idéntico fundamento y causa de pedir, no habiéndose resuelto apropiadamente y no entendiéndose debidamente la revisión instada después sin analizarse la anterior reposición como se debía, al mantenerse la vulneración de los principios de presunción de inocencia y de la tipicidad sancionadora.

Es cierto que, en ambos casos, el resultado de la acción ejercitada puede ser la anulación del acto, por lesionar derechos fundamentales o por dictarse la Resolución en base a un error de hecho. Pero, en puridad, lo procedente es cuanto menos notificar a la interesada la recalificación decidida a los efectos oportunos y en defensa de sus derechos, siquiera sea porque en una revisión de oficio la Ley contempla (art. 102.4 LRJAP-PAC) el posible reconocimiento de indemnizaciones si se dan los requisitos de los arts. 139.2 y 141.1 LRJAP-PAC.

B. La Propuesta de Resolución de 14 de julio de 2011, por la que se desestiman las alegaciones y se confirma la sanción impuesta al alegarse que no era ese momento el oportuno procedimentalmente para la identificación del conductor responsable de la infracción al estar prescrita la infracción denunciada, se advierte que tal argumentación es doblemente incongruente. En efecto, si la sanción está prescrita, la conclusión no puede ser la confirmación de su imposición y si constaba precedentemente la identificación del titular del vehículo, cabe aducir tal circunstancia a los fines oportunos. Lo que hace presumir que, simple e inaceptablemente, la Administración confundió los procedimientos sancionadores que afectaban al vehículo de referencia.

Por otra parte, de acuerdo con el art. 92.3 TRLT y a la vista de las fechas de incoación del procedimiento, se observa que éste estaba en situación de caducidad, que debió así declararse, resolviéndose dicho procedimiento de esta forma.

Es más, produciéndose la infracción el 22 de enero de 2011 y siendo calificable de leve, su prescripción acontece a los tres meses desde el día de comisión, todo ello según la normativa aplicable. Y, si bien el plazo de prescripción se puede interrumpir por cualquier actuación administrativa, como la encaminada a averiguar la identidad o el domicilio del presunto infractor, resulta que fue el 6 de mayo de 2011 cuando el Ayuntamiento conoció la identidad del infractor. En definitiva, la infracción prescribiría el 6 de agosto de 2011, pero la siguiente actuación administrativa es de 30 de diciembre de 2011, por lo que aquélla debiera estar entonces prescrita.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, por concurrir en el Decreto que se cuestiona una cadena de errores de hecho que traen causa de los documentos obrantes en el expediente, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento IV.