



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 0 7 / 2 0 1 3

(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 Á.M.G. contra Decreto en materia de sanción de tráfico (EXP. 79/2013 RR)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante escrito de salida 4 de marzo de 2013, el Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife interesa, dictamen por el procedimiento ordinario en relación con el la Propuesta de Resolución del procedimiento de "recurso extraordinario de revisión" interpuesto por A.M.G. (el interesado) contra el Decreto de 23 de febrero de 2012 (de la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Seguridad) de desestimación del recurso de reposición interpuesto contra el Decreto (de 31 de octubre de 2011) por el que se desestiman las alegaciones del interesado y se confirma la sanción de 200 euros que se le impuso 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 148.1 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).

3. La Propuesta no consigna la concreta causa en la que se funda el recurso - como debiera ser- aunque del expediente se desprende que es la prevista en el art. 118.1.1ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), esto es, que al dictarse un acto se hubiera incurrido en "error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente". Aunque el Fundamento de Derecho DOS de la Propuesta identifica tal error con la "grabación de la infracción" en el soporte informático -lo que, en puridad, no constituye el error de que se trata a estos efectos sino la actividad material causa del mismo- y cita el art. 63.2 LRJAP-PAC -relativo a la anulabilidad y no al recurso de revisión-, quizás porque el interesado no presentó escrito de recurso de revisión sino de revisión de oficio, siendo la Administración la que, cuando formuló la Propuesta, cambió la calificación del escrito presentado. A todo ello se irá más adelante. Por consiguiente, dada la citada causa, el recurso 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 23 de diciembre de 2010, se expide boletín de denuncia por agente de la autoridad porque el vehículo matrícula (...) "no había respetado (...) la luz roja del semáforo".

2. El 26 de enero de 2011, el Teniente de Alcalde Delegado del Servicio de Seguridad Ciudadana dicta Decreto por el que se ordena la incoación de 1.289 procedimientos sancionadores (expedientes 1232 a 2637), entre los que se encontraba el que afecta a A.M.R. (número de expediente 2519), y se ordena la notificación de las respectivas denuncias.

3. Incoado el procedimiento a que se refiere este asunto el 27 de enero de 2011, se cursa la denuncia el 28 de enero de 2011 al titular del vehículo (A.M.R.), haciéndose constar que la infracción fue "no detenerse el conductor de un cloco (*sic*, por "ciclo") ante la luz roja de un semáforo art. 53.1 [TRLT (...)] y 148.1 RGC" y que la sanción propuesta es de 200 euros y detracción de cuatro puntos.

4. El 10 de febrero de 2011, el interesado presenta en correos escrito dirigido a la compañía aseguradora, donde se recibió el 11 de febrero, indicando la identidad del conductor del vehículo objeto de sanción (A.M.G.), a efectos de lo dispuesto en el art. 72.3 de la Ley (...) sin que ello implique reconocimiento de los hechos imputados".

5. El 15 de febrero de 2011, el interesado presenta idéntico escrito en la oficina de correos, teniendo entrada en el Ayuntamiento el 17 de febrero.

6. Aclarada la titularidad del vehículo y la identidad del conductor, se notifica a éste el boletín de denuncia el 1 de abril de 2011 a los efectos de que pueda, si así lo considera oportuno, formular alegaciones en el plazo de 20 días naturales.

7. El 19 de abril de 2011, el presunto infractor (A.M.G.) presenta en correos -con entrada en el Ayuntamiento el 27 de abril- escrito de alegaciones oponiéndose a la incoación del procedimiento tanto por razones tanto formales como materiales: El lugar de la infracción no es el correcto -al señalarse como tal dos vías (Rambla de Santa Cruz y C/ 25 de julio); la denuncia hace constar que el vehículo infractor es un ciclomotor cuando era un turismo; se dice que la infracción fue "detenerse ante la luz roja", cuando en su caso sería "rebasar el semáforo en fase roja"; y porque la Administración se limita a efectuar una "afirmación general de incumplimiento de un precepto [legal (...)] sin describir los hechos concretos que individualizan la supuesta infracción cometida". Por todo ello, cuestiona la presunción de veracidad de las manifestaciones del agente denunciante y solicita -dada la vulneración de los derechos a la defensa y de presunción de inocencia del art. 24 CE- el archivo de las actuaciones o, en su caso, que se abra la fase probatoria, interesando a tal fin la aportación a las actuaciones del "boletín de denuncia cumplimentado por el agente denunciante", "el informe del agente denunciante [sobre (...)] las circunstancias de la presunta infracción; y "fotografía" del vehículo supuestamente infractor cometiendo la sanción (*sic*, por infracción) que se imputa.

8. El 28 de julio de 2011, la instructora del procedimiento -con la conformidad del responsable del servicio de 26 de julio de 2011 (*sic*) y previa ratificación del

agente denunciante, propone la elevación a definitiva de la propuesta de sanción en los mismos términos que las respectivas denuncias en los procedimientos que se relacionan en listado adjunto, entre los que figura el de referencia (expediente 2519).

9. Redactada Propuesta de Resolución el 28 de julio de 2011 -donde consta infractor, A.M.G.; infracción, "no detenerse el conductor de un ciclo ante la luz roja de un semáforo"; y sanción, "200 euros" y detracción de cuatro puntos- se intentó notificación por correos constando en el boletín de notificación la reseña de "ausente", procediéndose a la publicación del correspondiente edicto en el Boletín Oficial de la Provincia de 19 de septiembre de 2011.

10. El 27 de octubre de 2011, se dicta Decreto sancionador, notificado el 4 de noviembre de 2011, en los términos propuestos, al no haber el interesado "efectuado alegaciones (...) ni presentado documentos probatorios".

11. El 31 de octubre de 2011, se dicta Decreto por la Concejala Delegada del Área de Seguridad Ciudadana de imposición de sanción a los infractores relacionados en lista adjunta (expedientes 587 a 35081), figurando el del interesado con el número 2519.

12. El 25 de noviembre de 2011, el interesado presenta en correos escrito de recurso de reposición -entrada en el Ayuntamiento el 26- mediante el que se opone al citado Decreto toda vez que: En su día efectuó alegaciones y propuso prueba sin que se acordara su práctica, vulnerándose el derecho de defensa; se ha omitido el trámite de audiencia final; la denuncia no contiene pronunciamiento preciso sobre la responsabilidad imputada; carece de motivación; y vulnera el principio de proporcionalidad. Por ello, solicita la nulidad del procedimiento y su archivo o, en su caso, la imposición de la sanción en su grado mínimo.

Respecto de la retirada de puntos, solicita el archivo de la sanción en base a las disposiciones final séptima y transitoria primera de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, pues al tramitarse el procedimiento "durante la entrada en vigor de la ley", procede la aplicación de los efectos más favorables "siendo así que la presente sanción ya no conlleva la retirada de puntos.

13. El 23 de febrero de 2012, se dicta Decreto por la Concejala del Área Seguridad Ciudadana por el que se dispone, respecto de los procedimientos

sancionadores que figuran en la relación adjunta (expedientes 18271/2010 al 26710/2011, entre los entre los que se encuentra el expediente 2519), la desestimación de los recursos de reposición interpuestos y la confirmación de las sanciones impuestas, lo que fue notificado al interesado el 29 de febrero de 2012. Se le indica asimismo que, agotada la vía administrativa, sólo procede el recurso extraordinario de revisión o, en su caso, el contencioso administrativo.

14. El 22 de marzo de 2012, el interesado presenta recurso extraordinario de revisión contra el anterior Decreto por discrepancia existente entre la infracción imputada y el artículo correspondiente de la Ley de la Seguridad Vial. Se indica que el código de la infracción que se reseña (53.1.14) corresponde a "circular sobre una línea longitudinal discontinua" y que se describe la infracción imputada como "45 (*sic*) detenerse el conductor de un ciclo ante la luz roja de un semáforo", cuando la infracción hubiera debido ser "no detenerse ante el semáforo" siendo su código 53.1.7.

15. El 27 de diciembre de 2012, se redacta Propuesta de Resolución que propone inadmitir el recurso interpuesto toda vez que el art. 53, apartado 1, opción 14 del código de infracciones redactado tras la modificación del Texto Articulado efectuada por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, establece como infracción "no detenerse el conductor de un ciclo ante la luz roja de un semáforo", calificada como infracción grave y sancionable con "200 euros y detracción de 4 puntos", por lo que no se constata error en la calificación de la infracción".

16. Solicitado informe de la Asesoría Jurídica mediante escrito de 28 de enero de 2013, se emite informe de 1 de febrero de 2013 según el cual aunque el boletín de denuncia del agente hace constar que la infracción fue "no respetar el vehículo reseñado (...) la luz roja del semáforo", en su notificación se describe la infracción como "no detenerse el conductor en (*sic*, por de) un coclo (*sic*, por ciclo) ante la luz roja de un semáforo [art. 53.1 TRLT (...) y 148.1 RGC]", precepto este último que hace referencia a "señales semaforicas destinadas a ciclomotores, no siendo éste el caso de la infracción denunciada".

Se incurre por ello en un "error de hecho que resulta de los documentos incorporados al expediente, por lo que procedería estimar el recurso interpuesto".

### 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)].

Para que sea admitido el “error de hecho”, el mismo debe resultar de los “propios documentos incorporados al expediente” (art. 118.1.1ª LRJAP-PAC), el cual también se integra por “los archivos de la Administración” (DCE 795/1991). El error debe ser “de hecho”; es decir, debe referirse “a los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa” (STS de 16 de enero de 1995, RJ 432) y 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”). Además, debe ser “manifiesto”, es decir, “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, el recurso de revisión se presenta en base a la discrepancia existente entre la infracción imputada y el artículo correspondiente de la Ley de la Seguridad Vial, pues la clave de la infracción que se indica (53.1.14) corresponde a “circular sobre una línea longitudinal discontinua” cuando en la descripción de la infracción imputada pone textualmente “45 (*sic*, por no) detenerse el conductor de un ciclo ante la luz roja de un semáforo”, infracción a la que correspondería la clave 53.1.7.

La Propuesta de Resolución considera que procede la inadmisión del recurso porque “el art. 53 apartado 1 opción 14 del código de infracciones redactado tras la modificación por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, del Texto Articulado, establece como infracción no detenerse el conductor de un ciclo ante la luz roja de un

semáforo, calificada como infracción grave, con sanción de 200 euros y detracción de 4 puntos”, por lo que no se constata error en la calificación de la infracción.

Finalmente, la Propuesta de Resolución considera procedente estimar el recurso porque si bien en el boletín de denuncia del agente se hace constar que la infracción fue “no respetar el vehículo reseñado (...) la luz roja del semáforo”, en la notificación de la denuncia al infractor se describe la infracción como “no detenerse el conductor en (*sic*, por de) un coclo (*sic*, por ciclo) ante la luz roja de un semáforo [art. 53.1 TRLT (...) y 148.1 RGC]”, precepto éste que hace referencia a “señales semafóricas destinadas a ciclomotores, no siendo éste el caso de la infracción denunciada”.

De ello se deduce que se incurre por ello en un “error de hecho que resulta de los documentos incorporados al expediente, por lo que procedería estimar el recurso interpuesto”.

3. No se entiende la objeción de la Propuesta para inadmitir el recurso, pues, en efecto, el interesado acompañó su escrito de interposición de copia simple del catálogo de infracciones donde consta que a la clave de infracción 53.1.14 corresponde la infracción “circular sobre una línea longitudinal discontinua”, mientras que a la infracción “no respetar el conductor de un vehículo la luz roja” corresponde la clave 53.1.7.

La Propuesta sin embargo no toma razón de tal discrepancia, que pudiera afectar al principio de culpabilidad -al imputar una infracción no realizada- sino que acepta el recurso en base a otra consideración distinta: que el boletín de denuncia notificado señala como infracción cometida “no detenerse el conductor de un cicl(o) ante a luz roja de un semáforo”, con cita un precepto (el art. 148.1 RGC) que hace referencia a las señales semafóricas de los conductores de ciclomotores, lo que no es el caso, pues el vehículo infractor era un turismo.

Tal doble error -error en el código de infracción (circular sobre línea longitudinal discontinua) y en la infracción denunciada (no detenerse el ciclo ante la luz roja de un semáforo, cuando era un vehículo) constan en la notificación inicial de la denuncia al infractor, en la Propuesta de Resolución y en el propio Decreto sancionador. Toda esta instrucción hace referencia a una infracción que no fue la cometida por el infractor, a un vehículo que no era el conducido por el mismo y a un código de infracción que no correspondía a la infracción presuntamente cometida.

Ciertamente, la infracción denunciada fue “no respetar el vehículo reseñado la luz roja del semáforo”, lo que luego fue objeto de ratificación antes de formularse la Propuesta de Resolución de incoación de procedimiento sancionador. Pero, al margen de ello, había una contradicción entre el código de infracción y la infracción descrita; entre el vehículo denunciado inicialmente y el vehículo a que se hace referencia en el procedimiento sancionador; y entre la infracción realmente cometida y el precepto legal citado.

Tal cúmulo de contradicciones -que pudieron ser resueltas durante la instrucción del procedimiento sancionador, pero no lo fue a pesar de que el interesado manifestó desde el inicial escrito de alegaciones su oposición a los términos en que se había construido la imputación de responsabilidad- obligan a concluir que los elementos relevantes de la infracción cometida según resultan del boletín de denuncia inicial no tienen que ver con los que fueron objeto de la instrucción.

La imputación resulta por ello absolutamente confusa, atentatoria de los principios de tipicidad -por la absoluta falta de certeza- y hasta de culpabilidad, pues la instrucción se ha llevado a cabo sobre un elemento fáctico (ciclo que no se detiene ante un semáforo en rojo) que no concurre en la infracción presuntamente cometida por el infractor.

4. Claro que la cuestión es reconducir tales hechos a las circunstancias a las que la Ley anuda la prosperabilidad de un recurso de revisión.

La discrepancia entre la clave de infracción y la denuncia inicial del agente podía subsumirse en el apartado 1ª del art. 118.1 LRJAP-PAC, pues se habría seleccionado una clave de infracción que manifiestamente no coincidía con la que correspondía a la infracción descrita en el boletín, citándose además un precepto legal aplicable a los conductores de ciclos, no de vehículos, error de la misma naturaleza.

Se trataba de errores evidente e indiscutibles, que se referían a los “presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa”, versando sobre una “realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación”, pues incoó un procedimiento sancionador en base a una infracción que no era la cometida (bastaba con comprobar el boletín de denuncia inicial); se aplicó una clave de infracción que evidentemente no era la que correspondía; y se aplicó un norma (infracción de ciclomotor) que no era aplicable a la infracción realmente cometida (infracción de vehículo), sin que la selección de la norma fuera fruto de un previo



análisis de calificación jurídica -que excluiría el error de hecho- sino simple error fáctico, como aclara la propia Propuesta de Resolución.

En efecto, se ha producido una cadena de errores de hecho que toma origen, como señala la Propuesta, en “un error de hecho en la grabación de la infracción” en el soporte informático. Es decir, se grabaron en el expediente de la infracción cometida (no detenerse el vehículo ante un semáforo en rojo) los datos (código de la infracción, infracción cometida y precepto legal aplicable) correspondientes al expediente de infracción de otro conductor.

## IV

Al margen de lo anteriormente expuesto, el procedimiento sancionador no ha sido tramitado de forma correcta. De hecho, si no prosperara el recurso de revisión interpuesto, la Resolución impugnada sería revisable de oficio, pudiendo ser también, en cuanto acto de gravamen, simplemente revocada.

A. El procedimiento sancionador ha sido tramitado con grave lesión de los principios de legalidad sancionadora y culpabilidad y de los derechos de defensa y presunción de inocencia, por cuanto las pruebas propuestas por el interesado no fueron practicadas, resolviéndose sin conexión con los hechos y las alegaciones de la parte, y, en definitiva, sin contradicción con la consiguiente indefensión, por lo que la Resolución combatida se subsume en la causa de revisión de oficio prevista en el art. 62.1.a) LRJAP-PAC.

B. No se da respuesta a múltiples alegaciones efectuadas por el interesado en sus diferentes escritos, a pesar de que algunas de las cuales carecían de manifiesta consistencia, especialmente en lo referido a la pérdida de puntos. Frente a lo alegado por el interesado, la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que procedió a una nueva modificación del TRLT, a la vista de lo establecido en su disposición transitoria primera y disposición final séptima, y puesto que la incoación del procedimiento tuvo lugar por Decreto de 26 de enero de 2011 -es decir, cuando ya había entrado en vigor la citada Ley-, en contra de lo que dice el interesado, sigue contemplando la pérdida de puntos (los mismos, 4) para la infracción de saltarse un semáforo en rojo.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, por concurrir en el Decreto que se cuestiona error de hecho que trae causa de documentos obrantes en el

expediente, sin perjuicio de las observaciones que se realizan en el Fundamento IV sobre el procedimiento sancionador incoado.