

Dictamen nº: **504/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Recurso extraordinario de revisión**
Aprobación: **05.09.24**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 5 de septiembre de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. contra la Resolución de fecha 11 de abril de 2022 de la gerente de la Agencia de Actividades, recaída en un procedimiento sancionador.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de junio de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el recurso aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 451/24, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por la Sección de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 5 de septiembre de 2024.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- El día 11 de febrero de 2021 los agentes de la Policía Municipal levantaron Acta de Inspección en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en la que se denunciaba que el titular del local no disponía del contrato de seguro en vigor previsto en la normativa que resulta de aplicación, y en la que se requería al propietario del local para que en el plazo de quince días presentara la póliza de seguros con cobertura de los riesgos de incendio y responsabilidad civil, por las cuantías establecidas en función del aforo máximo autorizado en la disposición transitoria tercera de la LEPAR-.

2.- Al no constar que el titular de la actividad hubiera atendido el requerimiento efectuado, subsanando las deficiencias detectadas, el día 15 de noviembre de 2021 se acordó la incoación del procedimiento sancionador por el Servicio Sancionador de la Subdirección General de Inspección y Disciplina de la Agencia de Actividades, al considerar los hechos descritos constitutivos de una infracción grave, proponiéndose una sanción de 4.501,00 euros. En dicho acuerdo, se concedía al titular de la actividad un plazo de quince días para hacer alegaciones y aportar, a efector de demostrar la no comisión de la infracción denunciada, el original o copia compulsada del contrato de seguro del local, o de sus instalaciones y servicios, así como de la actividad desarrollada y del personal que preste sus servicios en el mismo, en la cuantía de los capitales mínimos fijados en la disposición transitoria

tercera de la LEPAR, sin franquicia alguna y el recibo que acredite que dicho contrato está en vigor a fecha de inspección.

El acuerdo de incoación se notificó en el local de la actividad el día 3 de febrero de 2022, entregándose a una empleada del establecimiento.

3.-Ante la falta de presentación de alegaciones, el día 11 de abril de 2022, la subdirectora general de Inspección y Disciplina dicta resolución acordando la imposición de una sanción por falta grave, por el incumplimiento de la obligación de tener suscritos los contratos de seguro exigidos en la LEPAR, de 4.501,00 euros. La citada resolución fue notificada en el local de la actividad, el día 25 de abril de 2022, entregándose a una empleada del establecimiento.

Frente a dicha resolución no se interpuso recurso potestativo de reposición.

TERCERO.- Por escrito presentado el día 16 de abril de 2024 en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid, el interesado antes citado interpone recurso extraordinario de revisión contra la resolución 11 de abril de 2022, alegando que existe error de hecho en la resolución impugnada, pues con fecha 25 de marzo de 2022 presentó a través de registro electrónico la póliza de seguro y el justificante del pago, documentación que no ha sido tomada en consideración en la tramitación del expediente sancionador.

Junto al escrito de recurso aporta la instancia general presentada en registro electrónico con fecha 25 de marzo de 2022 y anotación de registro 20220322865; el escrito de alegaciones de fecha 25 de marzo de 2022; condiciones particulares de la póliza número 28408972-9 suscrita entre el recurrente y SegurCaixa Adeslas, S.A. de Seguros Generales y Reaseguros (suplemento 00, con fecha efecto 15-12-2020);

justificante del pago de la prima de la póliza 28408972-9 para el periodo de validez de 01.01.2021 a 31.01.2021.

Finaliza su escrito solicitando, con base en lo establecido en la letra a) del apartado 1 del artículo 125 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante), que se tenga por presentado su escrito con la documentación adjunta y se declare la nulidad de la sanción impuesta, toda vez que a la fecha de la inspección el local contaba con los seguros previstos en la LEPAR en las cuantías y condiciones legalmente exigidos.

A los hechos anteriores les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen se ha formulado por el alcalde de Madrid, en virtud del artículo 18.3 c) del ROFCJA. La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3. letra f) apartado c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) c. Recursos extraordinarios de revisión*”.

Igualmente, la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene en el título V de la LPAC, en concreto, en el capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4ª, que comprende los

artículos 125 y 126, que resultan de aplicación al recurso extraordinario de revisión formulado por el interesado sancionado.

El artículo 125, referente al “*Objeto y plazos*” del recurso extraordinario de revisión, no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del órgano consultivo (al igual que el anterior artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [LRJ-PAC]), aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 126, que, al igual que el artículo 106.3 de la misma Ley en sede de revisión de oficio, regula la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*”.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por el sancionado por la Resolución de 11 de abril de 2022, en quien concurre la condición de interesado *ex* artículo 4.1.a) de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la Resolución de 11 de abril de 2022, que ponía fin a la vía administrativa y que fue debidamente notificada con fecha 25 de abril de 2022. Se trata de un acto susceptible de recurso extraordinario de revisión al ser un acto firme en vía administrativa, conforme a lo expresado en el artículo 125 de la LPAC.

Por otra parte, el recurso se ampara en la causa prevista en la letra a) del artículo 125 de la LPAC (“*que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos*”).

incorporados al expediente”), causa para la que el apartado 2 del mismo precepto establece un plazo de interposición de cuatro años a contar desde “*la fecha de notificación de la resolución impugnada*”.

En el presente caso, no cabe duda que el recurso interpuesto el 16 de abril de 2024 lo ha sido en plazo, ya que la resolución impugnada fue notificada el día 25 de abril de 2022.

En la tramitación del recurso extraordinario de revisión, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LPAC, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia al interesado, al no figurar en el procedimiento, ni ser tenidos en cuenta para la resolución del expediente otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por este (cfr. artículo 82.4 de la LPAC).

Por último, cabe recordar que la Ley establece que, de no resolverse y notificarse el recurso extraordinario de revisión en el plazo de tres meses desde su interposición, se entenderá desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 126.3 de la LPAC), sin perjuicio de la obligación de resolver.

TERCERA.- El recurso de revisión regulado, como hemos señalado anteriormente, en los artículos 125 y 126 de la LPAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos tasados previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda sobre la base de datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a una interpretación restrictiva de sus requisitos y motivos. En este sentido, cabe

mencionar la Sentencia de 28 de enero de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 680/2020), en la que con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo indica que el recurso extraordinario de revisión *“es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa”*.

Por lo que respecta al fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, la concreta causa de revisión que se invoca, y cuya apreciación determinará la expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la entidad interesada, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

Así la causa invocada por la Administración para calificar el recurso presentado como extraordinario de revisión y proceder a su revisión es la contemplada en el artículo 125.1 letra a) de la LPAC, que como hemos dicho anteriormente indica:

“1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.”

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2016 (recurso 240/2014):

“(...) para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables, y, en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error”.

De esta manera recuerda la Sentencia de 7 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 564/2017) que:

“...hay error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse; y esta clase de error constituye la circunstancia 1º del artículo entonces vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy artículo 125 1º) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende y existe error de derecho cuando no hay controversia sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivar de esos mismos hechos”.

Por tanto, son dos los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso extraordinario de revisión por la causa que analizamos: en primer lugar, que se trate de un error de hecho, independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo ser excluido lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1993) y, en segundo lugar, que el error de hecho resulte de documentos obrantes en el expediente.

En el presente caso, el recurrente alega que la Administración ha incurrido en error al haberle impuesto la sanción sin tener en cuenta la documentación aportada por él, en el trámite de alegaciones tras la incoación del procedimiento sancionador, el día 25 de marzo de 2022, en la que justificaba la presentación de la póliza del seguro sobre el local y el justificante de pago de la misma.

La propuesta de resolución considera que la póliza presentada da cumplimiento a las exigencias inherentes a la obligación de disponer de los seguros exigidos legalmente, por lo que procede estimar la alegación presentada y, con ello, el recurso de revisión interpuesto, debiendo quedar sin efecto la resolución sancionadora.

En efecto, queda acreditado en el expediente que el interesado presentó el día 25 de marzo de 2022, en el marco del procedimiento sancionador incoado el día 15 de noviembre de 2022 y notificado el día 3 de febrero de 2022. Si bien es cierto que la documentación se presentó fuera del plazo de quince días concedido, la resolución sancionadora se dictó el día 11 de abril de 2022, es decir, con posterioridad a la presentación de la documentación requerida.

No obstante, el artículo 73.3 de la LPAC, relativo al cumplimiento de trámites, dispone que *“a los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo”*.

Por tanto, no constando en el expediente que se le hubiera tenido por decaído en el trámite de audiencia, la Resolución de 11 de abril de 2022, dictada sin tener en cuenta la documentación aportada, justificativa de la existencia del seguro y el pago de la prima, pone de manifiesto el error en el que incurrió la Administración al dictar la resolución recurrida, por lo que debe ser estimado, por la causa prevista en el artículo 125.1.a) de la LPAC.

A la vista de todo lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución de fecha 11 de abril de 2022 de la gerente de la Agencia de Actividades, recaída en un procedimiento sancionador, debe ser estimado al amparo de la causa prevista en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 05 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 504/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid