

Dictamen n.º: **643/23**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **05.12.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 5 de diciembre de 2023, sobre la solicitud formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, relativa a la revisión de oficio de la Orden de 3 de mayo de 2018 de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, y de los actos administrativos que la precedieron dictados en el procedimiento 2015F1071 y en el procedimiento sancionador INIF 34/18.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 30 de octubre de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

Ha correspondido la ponencia, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que

fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2023.

**SEGUNDO.-** Del examen del expediente administrativo remitido por la consejería se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- El 21 de junio de 2022, el presidente de la Comunidad de Propietarios de la calle....., de Madrid, solicita que se acuerde el inicio del procedimiento de revisión de oficio por nulidad de los siguientes actos:

- Resolución de 2 de diciembre de 2015, de la subdirectora general de Energía y Minas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid en el expediente número 2015F1071, por la que se notifica el incumplimiento en la corrección de defectos de la inspección reglamentaria de instalaciones eléctricas comunes de la finca.

- Resolución de 5 de octubre de 2017, de la subdirectora general de Energía y Minas, y el jefe de Unidad Técnica de Instalaciones Eléctricas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid en el referido expediente 2015F1071 por la que se propone el inicio del expediente sancionador.

- Acuerdo de inicio de Procedimiento Sancionador de 1 de febrero de 2018, dictado en el expediente INF 34/18, por el director general de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid.

- Orden de 3 de mayo de 2018 de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se resuelve el procedimiento administrativo sancionador con número de expediente INF 34/18.

Según la comunidad de propietarios solicitante, los actos administrativos, cuya revisión se interesa, son nulos de pleno derecho, al amparo del artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) al considerar que se ha vulnerado el artículo 24.1 de la Constitución Española, motivando dicha vulneración en la indefensión que le ha causado los defectos en que ha incurrido la notificación de la misma y no poder ejercitar su derecho de defensa. Señala que deriva de actuaciones administrativas erróneas, puesto que consta en los expedientes administrativos de referencia que todas las notificaciones practicadas han sido realizadas a un domicilio incorrecto, habiendo podido la Administración tener constancia del error y subsanar en debida tiempo y forma, ya que consta debidamente en la base de datos del organismo actuante el domicilio del contribuyente correcto y en el que debieron realizarse las notificaciones en debida forma.

En concreto, la solicitante detalla lo siguiente:

- La notificación por incumplimiento en la corrección de defectos de la inspección reglamentaria de instalaciones eléctricas comunes de la finca, de 2 de diciembre de 2015, en virtud de la cual se inicia el expediente 2015F1 071, y por la que se requería la aportación de una documentación relativa a la inspección de instalaciones eléctricas de las zonas comunes de la comunidad de propietarios; la propuesta de inicio de expediente sancionador de fecha 5 de octubre de 2017 y el acuerdo de inicio de 1 de febrero de 2018, fueron remitidos a la calle ....., de Madrid, dirección incorrecta, puesto que la dirección de la comunidad de propietarios que ha sido sancionada es la calle ....., de Madrid, lo que le impidió cumplir el requerimiento contenido en la misma y formular las oportunas alegaciones.

-La Orden de 3 de mayo de 2018 de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se resuelve el procedimiento administrativo sancionador con número de expediente INF 34/18, fue notificada en la dirección de la comunidad de propietarios solicitante de la revisión de oficio, pero fue devuelta por el Servicio de Correos como “*desconocida*”.

La comunidad de propietarios solicitante aduce que los errores en las notificaciones descritos han desembocado en la apertura de un procedimiento de apremio incoado por la Dirección General de Tributos acordando el embargo de saldos en cuentas bancarias propiedad de la referida comunidad de propietarios, siendo la notificación de la Dirección General de Tributos, la que le ha permitido conocer la existencia del procedimiento sancionador.

Asimismo, la solicitante de la revisión de oficio aduce que no ha incurrido en infracción alguna con ocasión de la inspección y revisión de las instalaciones eléctricas de baja tensión de sus zonas comunes, lo cual hubiera podido alegar y justificar a lo largo del procedimiento, si hubiera tenido acceso a las notificaciones de los actos administrativos dictados en dicho procedimiento.

2.- Presentada la solicitud anterior, se solicitó informe a la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, que fue emitido el 15 de julio de 2022. En el mencionado informe se expone que se ha comprobado que, como consecuencia de la tramitación administrativa del expediente 2015F1071, la extinta Subdirección de Energía y Minas propuso incoar expediente sancionador a la “*comunidad de propietarios de la calle ..... de Madrid*”, con N.I.F.(...), que corresponde a la comunidad de propietarios de la calle ..... de Madrid, motivo por el que se inició el expediente sancionador a dicha comunidad. No obstante, el acuerdo de inicio, de fecha 1 de febrero de 2018, se intentó notificar de

forma errónea en la calle ..... de Madrid, los días 7 y 15 de febrero de 2018, resultando ambos intentos infructuosos, tal y como consta en el acuse expedido por Correos, que obra en el expediente, por lo que se procedió a su publicación en el Boletín Oficial del Estado número 68, de 19 de marzo de 2018. Concedido el plazo reglamentario para presentar alegaciones, no consta en el expediente que la incoada hubiese formulado alegaciones en uso de su legítimo derecho de defensa, por lo que, con fecha 3 de mayo de 2018, se dictó Orden de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se impuso una sanción por importe de 4.500 €, por la comisión de una infracción grave del artículo 31.2.p) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. Dicha orden se intentó notificar en la calle ....., de Madrid, los días 17 y 23 de mayo de 2018, resultando ambos intentos infructuosos, tal y como consta en el acuse expedido por Correos, por lo que se procedió a su publicación en el Boletín Oficial del Estado número 145, de 15 de junio de 2018. Contra dicha orden, la comunidad de propietarios interesada no interpuso recurso de reposición, por lo que la misma devino firme en vía administrativa.

Por lo expuesto, el informe entiende que, analizada la documentación aportada por la comunidad de propietarios interesada, ha quedado acreditado que el acuerdo de inicio se intentó notificar a la interesada en una dirección errónea, lo que le ha generado indefensión al no haber podido presentar durante la tramitación del procedimiento las alegaciones, documentos, y justificaciones oportunas, habiéndose vulnerado con ello su derecho fundamental de defensa consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española. Por ello, propone estimar la solicitud de revisión de oficio de la Orden de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 3 de mayo de 2018.

El informe se acompaña con la documentación relativa a los expedientes tramitados.

3.- Consta que, mediante oficio de 22 de julio de 2022, se solicitó un informe complementario a la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, para que aclarase cuál era la comunidad de propietarios contra la que se dirigía el procedimiento del expediente 2015F1071 en relación con el *“incumplimiento en la corrección de defectos de la inspección reglamentaria de instalaciones eléctricas comunes de la finca”* y determinase si la propuesta de revisión de oficio abarcaba todas las resoluciones a las que se refería la comunidad de propietarios solicitante de la revisión de oficio.

El 14 de octubre de 2022, se solicitó a la referida Dirección General de Descarbonización y Transición Energética que el informe requerido debía también pronunciarse sobre la suspensión de los actos administrativos sobre los que se había instado la revisión de oficio y sobre la estimación o desestimación, debiendo contar en el primer caso con el visto bueno del director general.

El informe fue emitido el 31 de octubre de 2022 por el director general de Descarbonización y Transición Energética indicando que el N.I.F. de la comunidad de propietarios contra la que se inició el procedimiento sancionador corresponde a la solicitante de la revisión de oficio, motivo por el que se inició el expediente sancionador a dicha comunidad, que es la interesada en el procedimiento. Por otro lado, reitera que, en el informe emitido con fecha 15 de julio de 2022, se proponía la estimación de la revisión de oficio de la Orden de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, de 3 de mayo de 2018, por la que se resuelve el procedimiento administrativo sancionador tramitado frente a la comunidad de propietarios ..... de Madrid, procediendo, por tanto, la suspensión de la ejecución de la referida orden.

4.- Paralelamente a lo anterior, figura en el procedimiento que se dio traslado de la solicitud de revisión de oficio a la Dirección General

de Tributos de la Comunidad de Madrid “*para su conocimiento y efectos oportunos*”.

Asimismo, consta que se solicitó a la comunidad de propietarios solicitante que acreditase la representación que ostentaba el firmante del escrito por el que se instaba la revisión de oficio. Dicha solicitud fue atendida por la comunidad de propietarios, aportando el acta de la junta general ordinaria de la referida comunidad, celebrada el 5 de mayo de 2022, en la que se nombró presidente de la comunidad de propietarios a la persona que firmó la solicitud de revisión de oficio.

5.- Por Orden de 13 de marzo de 2023 del secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (por delegación del consejero) se acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la Orden de 3 de mayo de 2018 de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, y de los actos administrativos que la precedieron dictados en el procedimiento 2015F1071 y en el procedimiento sancionador INIF 34/18; atribuir la instrucción del procedimiento a la Secretaría General Técnica de Consejería Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura; otorgar, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 82 de la LPAC, trámite de audiencia a la comunidad de propietarios de la calle ..... de Madrid y a la comunidad de propietarios de la calle ..... de Madrid, para formular alegaciones y acompañar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes; suspender la ejecución de la Orden de 3 de mayo de 2018 y comunicar el inicio del procedimiento a la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

6.- Consta que se dio traslado de la orden de inicio a la Dirección General de Tributos y se confirió trámite de audiencia a la comunidad de propietarios solicitante de la revisión de oficio y a la comunidad de propietarios de la calle ..... de Madrid, a esta última mediante publicación en el BOE de 28 de marzo de 2023, al haber sido devuelta

la notificación en domicilio del 16 de marzo de 2023 por el Servicio de Correos como “*desconocido*”.

El 4 de mayo de 2023, la comunidad de propietarios solicitante formuló alegaciones en las que manifestó su conformidad con los informes obrantes del expediente al proponer la estimación de la revisión de oficio solicitada, aunque manifestó que dicha conformidad no era total porque la revisión debía extenderse a todas las resoluciones que mencionó en el escrito de inicio. De igual modo, alega que no tuvo conocimiento del expediente sancionador hasta recibir la providencia de apremio, ya que en ningún momento se dirigió contra la comunidad de propietarios solicitante, por dos motivos: porque la comunidad de propietarios responsable, titular de la instalación eléctrica, a la que obedece la inspección técnica es la de la calle ..... de Madrid, y, en segundo lugar, porque siempre han cumplido rigurosamente con las inspecciones periódicas de sus instalaciones eléctricas, prueba de ello, según aduce, es que todas las inspecciones realizadas en 2014 fueron favorables. Además, señala que existe un error en cuanto a la ubicación o dirección de la comunidad de propietarios en los certificados emitidos en el año 2014, al señalar el de la calle ....., que puede ser el origen de las equivocaciones posteriores.

7.- Solicitado informe complementario sobre las alegaciones formuladas a la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, el informe fue emitido el 28 de julio de 2023, indicando que no se puede revisar de oficio los actos que se mencionan en el escrito de solicitud, excepto la Orden de 3 de mayo de 2018 de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, porque dichos actos no pusieron fin a la vía administrativa, remitiéndose en lo demás a sus informes anteriores.

**TERCERO.-** El 25 de octubre de 2023, se dicta propuesta de resolución en la que se señala que de lo acontecido en la tramitación del procedimiento con número de expediente 2015F1071, que dio lugar al procedimiento sancionador INIF 34/18 en cuya virtud se impuso a la comunidad de propietarios de la calle ..... de Madrid, una sanción de 4.500 euros, de acuerdo con el relato de la solicitud de la revisión de oficio de 21 de junio de 2022, que resulta confirmado por el informe de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética de fecha 15 de julio de 2022, cabe deducir que se inició un *“procedimiento por incumplimiento en la corrección de defectos de la inspección reglamentaria de instalaciones eléctricas comunes”* a una comunidad de propietarios distinta de la sancionada, esto es la comunidad de propietarios de la calle ..... de Madrid, que por un error en el número de N.I.F., determinó que se iniciara el procedimiento sancionador contra una comunidad de propietarios distinta de la presuntamente responsable de dicho incumplimiento, la de la solicitante de la revisión de oficio, con infracción del principio de responsabilidad consagrado por el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La propuesta señala que al resultado final de ambas tramitaciones coadyuvaban los distintos errores acaecidos en las sucesivas notificaciones llevadas a cabo en ambos procedimientos, que determinaron que la comunidad de propietarios sancionada no llegase a tener conocimiento en ningún momento de la incoación del procedimiento sancionador contra ella, privándole de esta manera de su derecho de defensa hasta tal punto que la falta de conocimiento de la tramitación del procedimiento dio lugar a que la resolución sancionadora adquiriese firmeza al no haber sido recurrida en plazo por la sancionada.

En consecuencia, de lo expuesto, la propuesta deduce que la Orden de 3 de mayo de 2018 incurrió en lesión de los derechos a la defensa y a la tutela efectiva reconocida en el artículo 24 de la Constitución Española, de aplicación, a los procedimientos administrativos sancionadores, lo que le causó indefensión, por tanto, concluye que en dicha resolución concurre la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 47.1.a) de la LPAC. De igual modo, la propuesta razona la no revisión de las otras resoluciones instadas por la comunidad de propietarios solicitante.

**CUARTO.-** En tal estado del procedimiento, y mediante oficio del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de 30 de octubre de 2023, se ha remitido el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC y en el ya citado artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, según lo previsto en el artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC en el que se establece la posibilidad que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

Por tanto, la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

**SEGUNDA.-** Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución referida debe hacerse una referencia al procedimiento.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En este caso, el procedimiento se inició a solicitud de la comunidad de propietarios interesada, formulada el 21 de junio de 2022, por lo que, como acabamos de decir, a la fecha de emisión del presente dictamen, puede entender su solicitud desestimada por silencio administrativo, conforme al citado artículo 106.5 de la LPAC.

Las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC. En el expediente examinado consta que se ha solicitado informe a la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética que ha emitido tres informes, el 15 de julio y 31 de octubre de 2022 y el 28 de julio de 2023.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Consta en el expediente remitido, como hemos dicho, que se ha conferido trámite de audiencia a la comunidad de propietarios solicitante de la revisión de oficio. Ahora bien respecto a la otra comunidad de propietarios, la de la calle ....., de Madrid, que ostenta claramente la condición de interesada en el procedimiento, en cuanto que, según resulta del expediente, pudiera resultar la comunidad de

propietarios infractora y contra la que se dirigieron algunas de las resoluciones cuya declaración de nulidad se ha solicitado por la otra comunidad de propietarios, instante de la revisión de oficio, no podemos considerar que el trámite de audiencia se haya conferido en debida forma.

Así, figura en el expediente examinado, que la Orden 719/2013, de 13 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se acuerda conferir trámite de audiencia a las dos comunidades de propietarios interesadas, se intentó notificar a la citada comunidad en la calle ....., de Madrid, constando un único intento de notificación a las 15:33 horas del 16 marzo de 2023 y la devolución por el Servicio de Correos con la mención de “*desconocido*”.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 44.1 de la LPAC dispone que “*cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado»*”.

De igual modo, el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, establece en su artículo 43 que “*no procederá un segundo intento de entrega en los supuestos siguientes (...): “c) Que el destinatario de la notificación sea desconocido*”.

Ahora bien, como tuvimos ocasión de señalar en nuestros dictámenes 360/19, de 26 de septiembre y 214/22, de 19 de abril de 2022, llama la atención que la comunidad de propietarios de un edificio sea desconocida en la dirección de ese mismo edificio, máxime, en este caso, cuando consta en el procedimiento examinado que otras notificaciones de esa Administración, como la efectuada el 15 de diciembre de 2015, si fue efectuada en esa dirección, y en las relativas

al inicio del procedimiento sancionador de 1 de febrero de 2018, también practicada en el domicilio de la comunidad de propietarios, la mención del Servicio de Correos fue “ausente” y no “desconocido”.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de julio de 2017 (rec.73/2016) “la notificación es una garantía instrumental, calificada por el Tribunal Constitucional como «instrumento capital» del derecho de defensa (p. ej., SSTC 55/2003, 176/2009). Su finalidad primordial es lograr que el acto administrativo sea conocido por el interesado para que pueda aquietarse o reaccionar contra el mismo con todas las garantías. Por ello la Administración tiene la responsabilidad de realizar las notificaciones con una especial dosis de escrupulosidad, celo y respeto de las normas que regulan los actos de comunicación; y tiene también la carga de acreditar la realidad y regularidad de las notificaciones. La eficacia del acto administrativo dependerá de que se comunique al interesado con arreglo a Derecho.

Por su parte el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la relación de los actos de comunicación con el derecho de defensa, de manera que las normas reguladoras de dichos actos no constituyen meros requisitos formales, sino exigencias inexcusables para asegurar la defensa de los derechos e intereses legítimos del administrado, por lo que su inobservancia puede producir indefensión. Así, ante la notificación de un acto administrativo que pueda afectar negativamente a los derechos e intereses del notificado, deben cumplirse todas las condiciones, por formalistas que parezcan, que garanticen finalísticamente y con plena objetividad todos los sistemas de reacción de que puede disponer aquél, sin merma de sus expectativas de defensa”.

La referida Sentencia de 20 de julio de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cita a continuación, por lo que concierne a la notificación edictal, la Sentencia del Tribunal Constitucional número

108/1995 de 4 de julio de 1995, en la que se señala que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional *“que la comunicación por edictos es subsidiaria y sólo cabe acudir a ella cuando no es posible utilizar los otros medios previstos por la ley, siendo doctrina constante de dicho Tribunal Constitucional en este tema de las notificaciones, citaciones y emplazamientos religados con la indefensión aparece presidida por la exigencia de que el órgano notificador debe asegurarse de la efectividad del acto de comunicación de que se trate, reservando, el llamamiento por edictos para cuando de una manera cierta haya comprobado la inexistencia del domicilio designado o que el citado lo ha abandonado sin dejar dato alguno de su paradero”*.

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 234/1988, de 23 de diciembre de 1988, fija que la notificación por edictos es siempre un medio supletorio y que, por tanto, ha de utilizarse como remedio último para la comunicación del órgano judicial con las partes, lo cual significa que previamente han de agotarse todas aquellas otras modalidades que aseguran en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación y que, en consecuencia, garanticen en mayor medida el derecho a la defensa (STC 36/1987 de 25 marzo, entre otras). Por tanto, la citación edictal -añade esa sentencia-, aun siendo válida constitucionalmente, requiere, por su cualidad de último remedio de comunicación, no sólo el agotamiento previo de las otras modalidades de más garantía y la constancia formal de haberse intentado practicar, sino también que el acuerdo o resolución judicial de tener a la parte como persona en ignorado paradero -presupuesto de la citación por edictos- se halle fundado en criterios de razonabilidad, que lleven a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de citación.

Según la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de julio de 2017, a pesar de que estas sentencias fueron

dictadas en procedimientos judiciales, sin embargo sus principios son aplicables, “*mutatis mutandis*”, al procedimiento administrativo de forma que la mención “*o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar*”, que utiliza la ley de procedimiento administrativo, ha de ser interpretada en el sentido de que no sea posible en caso alguno la práctica de la notificación.

La conclusión que se deduce de la jurisprudencia señalada es que las Administraciones públicas deben extremar el rigor y celo en la averiguación del domicilio de los interesados, para proceder a la notificación personal, al ser la notificación mediante edictos como de carácter «*residual*», «*subsidiario*», «*supletorio*» y «*excepcional*», es el «*último remedio...*», según la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2010.

Pues bien, en este caso, no cabe considerar que la Administración haya desplegado toda la diligencia exigible en la práctica de la notificación, pues no tuvo en cuenta, como antes dijimos, que se habían producido otras comunicaciones efectivas en el lugar señalado a efectos de notificaciones; que resulta evidente que la comunidad de propietarios de un edificio tiene su domicilio en ese edificio, que consta claramente documentado en el expediente; que además, teniendo dos portales, en dos calles distintas, podía haber intentado la notificación en el otro portal, lo que no consta se hiciera o haber procurado, por ejemplo, la identificación del presidente o administrador de dicha comunidad de propietarios, a efecto de la notificación. En definitiva, cabe considerar que en las circunstancias expuestas no resulta razonable que se acudiera a la notificación edictal sin haber agotado antes otras posibilidades de notificación personal conforme a lo expuesto, por lo que cabe entender que se ha producido una situación de indefensión, que obliga a retrotraer el procedimiento para que la notificación se practique en debida forma.

Como es sabido, el trámite de audiencia es esencial en cualquier procedimiento, y como tal es destacado por la propia Constitución Española en el art. 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento “*garantizando cuando proceda la audiencia del interesado*”.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha señalado reiteradamente la relevancia del trámite de audiencia, con la finalidad de que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones al expediente, y de que esa actuación de parte sea potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Si bien como hemos venido señalando, lo esencial, no es tanto que el interesado deba ser oído, cuanto que tenga la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas para poder, después, alegar lo que estime pertinente en defensa de su derecho.

En el presente caso, como hemos dicho, la comunidad de propietarios de la calle ....., de Madrid, no ha podido alegar ni ha podido aportar los documentos y justificaciones pertinentes en defensa de su derecho, cuando en el expediente se infiere que las resoluciones cuya revisión se pretende vienen referidas a la misma como posible infractora, por lo que es claro que se ha producido una situación de indefensión para ella, por lo que como hemos dicho debe procederse a la retroacción del procedimiento para conferir la audiencia en forma adecuada. Posteriormente, deberá formularse una nueva propuesta de resolución que deberá remitirse junto con el expediente completo a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede la retroacción del procedimiento en la forma señalada en la consideración jurídica tercera del presente dictamen.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, 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 5 de diciembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 643/23

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 - Madrid