

Dictamen nº: **461/19**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **07.11.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 7 de noviembre de 2019, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre la solicitud de revisión de oficio formulada por D.^a (en adelante “*la interesada*”) relativa a la resolución del director general de Control de la Edificación de 9 de junio de 2015 por la que se le impuso una sanción de 6.850 €, confirmada por resolución de 12 de agosto de 2015 del mismo director general, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra aquélla, por la realización de obras sin licencia municipal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de octubre de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de consulta del alcalde de Madrid, formulada a través del consejero de Vivienda y Administración Local, sobre la revisión de oficio de las dos resoluciones indicadas en el encabezamiento.

Admitida a trámite, con esa misma fecha se procedió a dar entrada en el registro de expedientes con el número 461/19, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23 del Reglamento Orgánico de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido a la letrada vocal D.^a Silvia Pérez Blanco que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día de 7 noviembre de 2019.

SEGUNDO.- La documentación remitida en tres CD, corresponde al expediente de revisión de oficio propiamente dicho (nº 711/2018/20522) instado por la interesada, al expediente sancionador de la propia interesada (nº 711/2015/03567) y al expediente sancionador de la persona jurídica (en lo sucesivo, *“la mercantil”*) IDEA ACCIÓN IDACCIÓN S.L (nº 711/2015/12382), respectivamente.

De todo ello, resultan los siguientes hechos de trascendencia para la emisión del presente dictamen:

1.- A consecuencia de denuncia de la Policía Municipal, se levantaron sendas actas de inspección el 2 de septiembre y de 11 de septiembre de 2014, por el comienzo de obras, sin la preceptiva licencia municipal, en el edificio de la calle A, nº aaa (en adelante, *“la finca”*).

Con fecha 24 de octubre de 2014 el director general de Control de la Edificación resuelve ordenar su paralización. Las obras consisten en: *“la elevación del faldón posterior de cubierta, creando una terraza plana en el mismo. Así mismo, en la edificación situada en el patio posterior, adosada al lindero lateral izquierdo, se ha elevado la cubierta creando una buhardilla”*.

“Por otro lado, en el patio posterior, adosado al lindero lateral derecho en el ámbito (A2) libre interior de la parcela, existe una ampliación de una altura, que tras consultar diversos vuelos fotogramétricos del visualizador urbanístico municipal correspondientes a los años 2009, 2010, 2011 y 2013 tiene la consideración de infracción urbanística prescrita pues posee una antigüedad superior a los cuatro años”.

Posteriormente, mediante resolución del director general de Control de la Edificación de 6 de febrero de 2015 se ordenó la demolición de las obras ejecutadas en el plazo de un mes. Contra esta resolución se interpuso recurso de reposición por la interesada, y por el coordinador general de Gestión Urbanística, Vivienda y Obras con fecha 12 de junio del 2015, se dictó resolución por la que se desestima dicho recurso.

No figuran datos sobre si la obra se demolió o no.

2.- Con fecha 27 de febrero de 2015, se inicia el expediente sancionador nº 711/2015/03567, contra la interesada, por la presunta comisión de una infracción urbanística, como promotora de las obras ejecutadas sin licencia en la finca antes referida en Madrid.

Dicho procedimiento finaliza por resolución del director general de Control de la Edificación de 9 de junio de 2015, por la que se sanciona a la interesada con 6.850 € de multa como promotora de las referidas obras, por una infracción leve tipificada en el artículo 204.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, consistente en *“la ejecución, careciendo de preceptiva licencia municipal, de obras de ampliación, acondicionamiento general, reestructuración puntual y de conservación e instalaciones”*, en la finca referida en Madrid, *“sin perjuicio de la obligación de restituir el orden urbanístico infringido y la realidad física alterada como consecuencia de la actividad*

ilegal, y sin perjuicio de la apertura de expediente sancionador contra la entidad titular del inmueble en el que se han ejecutado las obras”.

Por resolución de 12 de agosto de 2015 de la directora general de Control de la Edificación se desestima el recurso de reposición presentado contra la resolución anterior.

El 20 de octubre de 2015 figura abonada la sanción.

3.- La interesada interpuso el 21 de septiembre de 2015 reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid, que con fecha 26 de mayo de 2016 dictó resolución que inadmitió la citada reclamación por cuanto que su objeto era la resolución del director general de Control de la Edificación de 9 de junio de 2015, por la que se sanciona a la interesada con 6.850 €. La resolución de inadmisión indicaba, que la reclamación no tenía por objeto cuestiones relativas al procedimiento recaudatorio, sino de fondo, relativas al expediente de disciplina urbanística.

La interesada interpuso en 2016 recurso contencioso administrativo contra dicha resolución del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid sustanciado en el Juzgado de lo Contencioso nº 31 de Madrid (procedimiento abreviado 373/2016). Se dictó sentencia firme de 18 de diciembre de 2017 (folios 15 y siguientes del expediente de revisión de oficio) en la que se desestima el recurso.

4.- Paralelamente, el 9 de junio de 2015 se dicta resolución por el director general de Control de la Edificación se incoa otro expediente sancionador, con distinto número 711/2015/12382 y dirigido a la mercantil antes referida, en concepto de titular del inmueble, por la realización de las mismas obras en la citada finca.

En justificación de la misma se aduce que el artículo 209 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid señala

expresamente que *“las multas que se impongan a los distintos responsables por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente”*.

Con fecha 25 de septiembre de 2015 se dicta resolución por la Directora General de Control de la Edificación por la que se impone a la citada mercantil la sanción de 6.850 € por la comisión de una infracción urbanística leve tipificada en el artículo 204.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, consistente en la ejecución, careciendo de preceptiva licencia municipal *“de las obras de ampliación, acondicionamiento general, reestructuración puntual y de conservación e instalaciones, en la finca sita en la Calle A número aaa de Madrid”*.

Contra la citada resolución la interesada *“en representación”* de la citada mercantil, interpuso recurso de reposición, que fue desestimado por la Directora General de Control de la Edificación con fecha 4 de diciembre del 2015.

La sanción a la citada mercantil consta abonada el 7 de marzo de 2016.

5.- Con fecha de 17 de enero de 2017, la interesada presenta una solicitud de revocación contra la resolución de 12 de agosto de 2015 de la directora general de Control de la Edificación por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionadora de la misma Dirección de 9 de junio de 2015 por la que se sancionaba a la interesada con 6.850 € como promotora de las obras sin licencia.

Por resolución de la directora general de Control de la Edificación de 10 de marzo de 2017 se acuerda: *“Inadmitir la solicitud de revocación por la vía del artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,*

formulada por D.ª..... con fecha de 17 de enero de 2017, de la Resolución de 9 de junio de Control de la Edificación, confirmada en reposición por Resolución de fecha 12 de agosto de 2015, por la que se impone una sanción de 6.850 € a la interesada, en concepto de promotora, por la ejecución de obras sin la preceptiva licencia municipal en el inmueble sito en la calle A, nº aaa”.

6.- Mediante escrito presentado el 3 de agosto de 2018, la interesada solicita al Ayuntamiento de Madrid la revisión de oficio de las siguientes resoluciones dictadas en el expediente sancionador nº 711/2015/0357: del director general de Control de la Edificación de 9 de junio de 2015, por la que se le impuso una sanción de 6.850 euros por la comisión de una infracción urbanística, así como se anule la resolución del mismo director general de 12 de agosto de 2015, que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la anterior.

La interesada aduce la infracción del principio de *non bis in idem* ya que a su juicio se ha sancionado a la persona física y a la persona jurídica por el mismo hecho (realización de obras sin la licencia municipal) dos veces.

Por el Ayuntamiento de Madrid se acuerda la tramitación de este expediente de revisión de oficio con el nº 711/2018/20522 por el jefe del Departamento Jurídico el 5 de septiembre de 2018 (folio 9 del expediente).

En el seno de dicho procedimiento se emitió informe del Departamento de Procedimientos Sancionadores (folios 11 y ss).

Se acordó el trámite de audiencia con la interesada (folio 34) que efectuó alegaciones el 8 de marzo de 2019, abundando en lo solicitado en su escrito inicial.

El 27 de marzo de 2019 se efectuó la propuesta de resolución por la Secretaria General Técnica del Departamento Jurídico y de Relación con los Tribunales del Ayuntamiento de Madrid, en la que se propone desestimar la solicitud presentada por la interesada, al no apreciarse ninguna de las causas de nulidad previsitas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es de advertir que en aquélla figuran varias erratas (que convendría corregir) en cuanto a la sentencia de fecha 18 de diciembre de 2017, refiriéndose una vez al Juzgado nº 21 y otra, al nº 34, cuando el Juzgado que la dictó es el nº 31.

TERCERO.- El 25 de septiembre de 2019 el Ayuntamiento de Madrid presenta en el registro auxiliar de la Dirección General de Administración Local, la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, dirigida al consejero de Vivienda y Administración Local, en el expediente de revisión de oficio (expediente nº 711/2018/20522) teniendo entrada en esta Comisión el día 3 de octubre de 2019.

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 de la Coordinadora General de la Alcaldía (por suplencia del alcalde de Madrid) cursada a través del consejero de Vivienda y Administración Local, conforme establece el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y

Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

El presente dictamen se emite en plazo, de conformidad con el artículo 23.1 del citado ROFCJA.

Debe traerse a colación el artículo 106 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en el que se establece la posibilidad de 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 éste 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. La referencia que el artículo 106.1 y 2 de la LPAC, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y

con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos y resoluciones, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 110 y concordantes de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa.

TERCERA.- Previamente al análisis material de la posible revisión de oficio de las dos resoluciones del director general de Control de la Edificación citadas en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, debe hacerse una referencia al procedimiento de revisión de oficio en sí.

El artículo 106 LPAC no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título VI de dicho cuerpo legal, denominado “*Disposiciones Generales sobre los procedimientos administrativos*”, con la especialidad exigida por el artículo 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Estas normas generales 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 por el artículo 79 de la LPAC.

Como hemos referido consta, que se inició formalmente el procedimiento de revisión de oficio y que en el seno de dicho procedimiento, se emitió informe del Departamento de Procedimientos Sancionadores (folios 11 y ss). En el mismo se refiere la existencia de dos procedimientos sancionadores, con diferente número, instados respectivamente frente a la interesada y frente a la mercantil indicadas en el encabezamiento; pero dicho informe señala claramente que los hechos imputados y sancionados son diferentes. A la interesada se le sancionó por ser la promotora de las obras en la finca llevadas a cabo sin licencia municipal; y a la mercantil, por ser la propietaria del suelo y titular registral del inmueble, y ejecutar las citadas obras sin licencia municipal. Por ello, se entiende que, *“no hay vulneración del principio de non bis in idem al no darse la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos del artículo 133 de la LRJ y PAC (actual 31 de la LRJSP)”*. Además, el informe pone de manifiesto que la interesada es la administradora única de dicha mercantil y que los artículos 205 y siguientes de la Ley 9/2001 de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, permiten dirigirse solidaria y simultáneamente contra los responsables por distintos conceptos de una misma infracción.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia al interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se le dé vista del expediente, a fin de que pueda alegar y presentar los documentos pertinentes en defensa de sus derechos. El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de

resolución y del informe del órgano consultivo.

Así, consta que se acordó el trámite de audiencia a la interesada (folio 34) que efectuó alegaciones el 8 de marzo de 2019, abundando en lo solicitado en su escrito inicial.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad.

Como hemos referido, hay una propuesta de resolución de 27 de marzo de 2019 de la Secretaria General Técnica del Ayuntamiento, proponiendo la desestimación de la solicitud de revisión de oficio, al no apreciarse ninguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Al tratarse de una solicitud de revisión de oficio iniciada a instancia de parte, el transcurso del plazo máximo para resolver sin haberse notificado resolución expresa, la solicitante puede entender desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver.

CUARTA.- En lo que respecta a la potestad de revisión de oficio esta Comisión viene recordando reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efectos sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima

gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho. Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2013 (recurso 822/2011) citando reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como *“(...) un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”*. Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como señala la sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001) se trata de confrontar dos exigencias contrapuestas, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica por los que solo procede la revisión en *“concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”*.

En este sentido y entre otros muchos, el Dictamen 225/19, de 30 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora: *"El punto de partida inexcusable (...) es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”*.

QUINTA.- Sentado todo lo anterior y en cuanto al acto objeto de revisión, hay que determinar si es un acto susceptible de revisión o no, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que para proceder a la revisión ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

El supuesto de nulidad de pleno derecho invocado, se recoge en el artículo 47.1 de la LPAC: *“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”*.

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa se invoca el artículo 25 de la Constitución, que de conformidad con la interpretación que del mismo ha venido realizando el Tribunal Supremo y la jurisprudencia constitucional consagra el llamado principio *non bis in idem*.

Este principio lo recoge el actual artículo 31 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP): *“No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”*.

Así las cosas, en la solicitud de revisión de oficio se delimita cuál es el objeto de la petición: únicamente en el expediente sancionador relativo a la interesada (persona física), la resolución sancionadora del director general de Control de la Edificación de 9 de junio de 2015, por la que se le impuso una sanción de 6.850 euros por la comisión de una infracción urbanística, confirmada en vía de recurso de reposición por la resolución del mismo director general de 12 de agosto de 2015.

Por tanto, se cumple el primer presupuesto legal, ya que las resoluciones objeto de la revisión de oficio han puesto fin a la vía administrativa.

Pasamos entonces a analizar si hay causa de nulidad de pleno derecho de la resolución sancionadora por infracción del artículo 25 de la CE, como alega la interesada. Su pretensión radica, en síntesis, en que se anule la sanción impuesta a la persona física, por entender que es la misma sanción por el mismo hecho impuesta a la mercantil.

El principio *non bis idem* no está expresamente formulado en la Constitución, pero el Tribunal Constitucional desde la sentencia 2/1981 de 30 de enero, ha entendido que “*es una derivación inexcusable del artículo 25*”. Para que opere este principio que en el ámbito administrativo implica la “*no duplicidad de sanciones administrativas*”, es necesario que se de la triple “*identidad del sujeto, hecho y fundamento*” (SS.TC 77/1983, 159/1985...)

Pues bien, en el caso que nos ocupa, entendemos que no hay causa de nulidad de pleno derecho, ya que no existe esta triple identidad necesaria para la aplicación del principio de *non bis in idem*: hay un expediente sancionador contra la interesada, persona física con domicilio en la calle A y otro contra la mercantil, persona jurídica, con domicilio en la calle B.

La interesada ha sido sancionada como promotora de las obras ilegales, la mercantil como propietaria del suelo y del edificio donde se realizaron, por tanto, los conceptos por los que se les sanciona son distintos. Las sanciones impuestas a ambas, son por las mismas obras ilegales y de la misma cuantía, por la comisión de infracción leve, conforme al artículo 204.4 de la Ley 9/2001 de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/01), son infracciones leves, “*las acciones u omisiones no comprendidas en los números anteriores*”. Adviértase que la prueba del hecho sancionado en sí no es discutida: la

realización de las obras en la finca descritas en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, sin la preceptiva licencia municipal.

Al no ser la misma persona la sancionada, sino dos personas distintas y por conceptos diferentes, no hay infracción del principio de *non bis in idem*, como analizamos a continuación. En este sentido, procede recordar la definición que la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, hace en su artículo 9 de la figura del “*promotor*”, como la de cualquier persona que decide, impulsa o programa las obras de edificación.

Hay que partir de la base de la constancia de las obras levantadas en el acta de 11 de septiembre de 2014 en que la interesada aparece como titular y firma ella misma el acta de inspección. En las observaciones no refiere para nada que ella no sea la responsable y ni siquiera menciona la existencia de la mercantil como propietaria, aunque sí lo hace en el procedimiento sancionador que fue incoado con posterioridad. Recordemos que conforme al artículo 192 de la Ley 9/2001, las actas de la inspección son documentos públicos y gozan de presunción de veracidad.

El precepto clave de la Ley 9/2001 que es aplicable al caso y que permite las dos sanciones es el artículo 209, cuyo título es precisamente el de “*Carácter independiente de las sanciones*” y cuya lectura aplicando el primero de los criterios interpretativos del artículo 3.1 del código Civil -el sentido propio de las palabras- no admite dudas: “*Las multas que se impongan a los distintos responsables por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente*”.

Es decir, las dos multas impuestas (de 6.850 € cada una) por una misma infracción (la del artículo 204.4 de la Ley 9/01) a los distintos responsables (a la persona física, como promotora de las obras al amparo del artículo 205.1 a) 2º y al propietario del inmueble en el cual

se ha cometido la infracción al amparo del artículo 205.2 de la Ley 9/2001 en ambos casos. La mercantil no solo conoció las obras, sino que como propietaria del inmueble cedió su uso a la interesada que es la responsable directa de la infracción.

Para concluir, entendemos que se cumplen los requisitos que para la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad (en cuanto que se relacionan directamente con el artículo 25 de la Constitución) viene señalando el Tribunal Constitucional: éste exige taxatividad y certeza de los tipos infractores, requiriendo una descripción precisa de las conductas infractoras, suficiente certeza, taxatividad o claridad en la exposición de la conducta prohibida; comportando la taxatividad un mandato al legislador para realizar el máximo esfuerzo posible que garantice la seguridad jurídica, de manera que los ciudadanos puedan conocer de antemano lo que está prohibido y prever las consecuencias de sus acciones (STC 151/1997), pudiendo vulnerar el principio de tipicidad los tipos infractores con cláusulas abiertas o excesivamente genéricas si configura tipos desorbitados, o la integración de una norma sancionadora en blanco mediante la remisión a otra disposición legal que no exprese con la determinación exigible en lo que consista la infracción (SSTC 181/2008 y 283/2006).

En todo caso el principio de tipicidad exige la obligación de que la resolución sancionadora –como es el caso- indique de manera expresa la norma específica en la que se efectúa la predeterminación del ilícito en que quedan subsumidos los hechos imputados al infractor, pudiendo los órganos judiciales controlar su corrección (STC 297/05). La Administración tiene la obligación de indicar de manera suficiente y correcta la norma específica en la que ha efectuado la predeterminación del ilícito en que subsume los hechos imputados, identificación expresa o tácita que corresponde a la Administración (STC 218/2005), vulnerando el artículo 25.1 CE cuando *“la aplicación de la norma carezca de racionalidad resultando imprevisible para sus destinatarios,*

sea por apartarse del tenor literal del precepto, sea por utilizar pautas interpretativas y valorativas ilógicas, ajenas, o extravagantes en relación a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional vigente, conduzcan a soluciones contrarias a la orientación material de la norma, o cuando la resolución carezca de fundamentación” (STC 111/2004); siendo rechazable “toda aplicación legal con argumentación ilógica, extravagante o con valoración ajena al significado posible de los términos de la norma jurídica aplicada” (SSTC 151/1997 , 196/2002 y 54/2008).

Nada de esto último concurre en el supuesto que nos ocupa, ya que el órgano sancionador del Ayuntamiento, ha especificado con meridiana claridad, los conceptos jurídicos aplicados en los dos tipos sancionadores, permitiendo que la delimitación de las infracciones tenga un razonable margen de apreciación que otorga seguridad a la conducta (STC 151/97).

Por todo ello, al no darse la triple identidad de personas, hecho y fundamentos, sino que solo se da una identidad en el hecho sancionado, procede señalar que no se da la causa de nulidad invocada del artículo 47.1 a) de la LPAC, y en consecuencia, no ha lugar a la revisión de oficio.

En mérito de lo anteriormente expuesto la Comisión Jurídica Asesora emite la siguiente

CONCLUSIÓN

No ha lugar a la revisión de oficio instada por la interesada en el expediente nº 711/2018/20522 frente a las resoluciones sancionadoras indicadas en el encabezamiento de este 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 7 de noviembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 461/19

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid