

Dictamen n.º: **691/22**
Consulta: **Alcaldesa de Ciempozuelos**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **03.11.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 3 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Ciempozuelos, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la resolución sancionadora número 2511/2021, de 5 de octubre, por la que se imponía una sanción por infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en relación con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19 y en el artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 17 de octubre de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid

una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 643/22, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2022.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- Con fecha 27 de diciembre de 2020 se formuló denuncia por la Policía Local de Ciempozuelos, por la presencia en la vía pública de una persona, encontrándose fuera del horario establecido y sin causa justificada, al ser el referido comportamiento susceptible de determinar una infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, 4/2015, de 30 de marzo, en relación con el artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19 y en el artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

El boletín de denuncia recoge como hecho denunciado el antes referido y en el apartado de observaciones de los agentes, indica: “*se encontraba junto a 11 jóvenes más y pretendía quedarse a dormir en el domicilio de una amiga en Ciempozuelos*”. En cuanto a la normativa infringida, únicamente cita el artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19.

Se inició y tramitó el correspondiente expediente sancionador, de conformidad con un previo informe jurídico suscrito por la secretaria accidental del ayuntamiento, acumulando diversas denuncias por hechos referidos a la vulneración de las restricciones impuestas durante el segundo estado de alarma. De ese modo, se dictó resolución de incoación del procedimiento referida a más de 100 personas -entre las que se encuentra la menor a la que se refiere la sanción a que venimos refiriéndonos-, acumulando las correspondientes denuncias, con referencia particularizada a los boletines de denuncia de cada una de ellas. La resolución fue objeto de publicación edictal y, en lo que ahora interesa, también se efectuó la notificación personal a la interesada en este procedimiento; posteriormente se dictó una propuesta de resolución relativa a todos los afectados y, finalmente, una “Resolución Sancionadora en material de seguridad ciudadana”, identificada con el número 2511/2021, de fecha 5 de octubre, también referida a todas las denuncias agrupadas, que consta notificada a la afectada.

La sancionada, representada por su padre al ser menor de edad, interpuso recurso de reposición frente a la indicada sanción, siendo desestimado mediante Resolución 3080/21, de 29 de noviembre, adquiriendo firmeza la resolución en vía administrativa.

2.- El 14 de enero de 2022, se presentó por la parte interesada solicitud de inicio del presente expediente de Revisión de Oficio de la precitada resolución sancionadora, con fundamento en el art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC.

3.- Con fecha 30 de mayo de 2022, el concejal delegado de Hacienda, Seguridad Ciudadana y Movilidad del consistorio dictó resolución número 1594/2022, acordando el inicio del expediente de revisión de oficio, con sustento en el informe 1/2022, de fecha 27 de mayo, suscrito por la técnica de la Unidad Sancionadora del Ayuntamiento de Ciempozuelos. Dicho informe se apoyaba en el fallo de la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, dictada por el Tribunal Constitucional, en el Recurso de Inconstitucionalidad 5341/2020, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 y del Real Decreto 956/22, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el anterior.

La resolución iniciadora del procedimiento de revisión de oficio, comprensiva del desarrollo de la fundamentación indicada, fue notificada a la interesada -debidamente representada por su padre- y se le confirió trámite de vista y audiencia del expediente, por aplicación de lo establecido en el art. 82 de la LPAC, para que en el plazo de los diez días hábiles siguientes pudiera tomar vista del mismo y aportar cuantos documentos y/o alegaciones considerase pertinentes -documento 3-.

Consta la notificación de la correspondiente diligencia el día 17 de junio de 2022 -documento 4-.

No se han efectuado alegaciones por la interesada, según se certifica en el procedimiento por el secretario accidental del municipio, el día 14 de julio de 2022 -documento 5 del expediente-.

4.- El día 15 de julio de 2022, se formuló por el secretario accidental de Ciempozuelos, resolución por la que se elevaba a la alcaldía la propuesta de declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución sancionadora número 2511/2021, de fecha 5 de octubre, que impuso a la interesada una sanción por la comisión de una infracción administrativa al artículo 36.6 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, 4/2015, de 30 de marzo, en relación con un incumplimiento del artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19 y en el artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Se proponía igualmente declarar la nulidad de todos los actos dictados posteriormente en el procedimiento de recaudación, referidos al débito ya generado y, una vez fuera asumida la propuesta por el órgano competente, que se acordara su remisión a esta Comisión Jurídica Asesora, acordando la suspensión del plazo para resolver, notificándoselo a la parte interesada, a los efectos legales oportunos - documento 6 del expediente-.

5.- El concejal delegado de Hacienda, Seguridad Ciudadana y Movilidad del consistorio, en atribución de las competencias delegadas por el alcalde, mediante Resolución 2064/2022, suscribió la propuesta de resolución del secretario accidental del consistorio, en sus mismos términos, el mismo día 15 de julio de 2022 -documento 7 del expediente-.

Consta el registro de salida de la notificación de dicha resolución, de fecha 18 de julio de 2022- documento 8-.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 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, que establece: *“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, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Ciempozuelos está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Administración Local y Digitalización, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

Debe también traerse a colación el artículo 106 de la LPAC que 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 la norma aplicable 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.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio, resulta del precepto últimamente indicado, como también del precedente artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que al abordar el referido procedimiento de revisión de oficio, en términos muy similares a la LPAC, exigía que se adoptara el previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere así en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide, sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

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 del Estado 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, resoluciones y acuerdos, 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, adecuadamente

completados con las disposiciones rectoras del desarrollo de los procedimientos administrativos.

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 deberemos entender aplicables 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, como ocurre en este caso, no opera la caducidad y el transcurso del mismo plazo únicamente permitiría considerar aplicable el silencio administrativo, con sentido negativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

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 este caso, se han incorporado al expediente el informe 1/2022, de fecha 27 de mayo, de la técnica de la Unidad Sancionadora del Ayuntamiento de Ciempozuelos, que es el que sirvió de fundamento al inicio del procedimiento.

Posteriormente la propuesta de resolución, que incluye el análisis de su argumentación, la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, se ha elaborado por el secretario accidental del consistorio,

conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º, en relación con el artículo 28.2, in fine y artículo 52, todos ellos del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Además, como en todo procedimiento administrativo, 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.

Según consta en el expediente remitido, se confirió trámite de audiencia a la interesada en el procedimiento, representada por su padre, dada su minoría de edad, ex. artículo 164 del Código Civil y no constan efectuadas alegaciones.

Finalmente, se ha redactado la propuesta de resolución del expediente de la que se infiere claramente la causa de nulidad en la que se ampara la revisión y el sentido de la propuesta del ayuntamiento, favorable a la declaración de nulidad de la sanción impuesta.

Por lo que se refiere al plazo para resolver el procedimiento, nos encontramos ante una revisión de oficio iniciada a instancia del interesado, por lo que ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, de tal forma que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución determinaría exclusivamente la presunción de desestimación.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que

se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

“(...) por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1o de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (Rec. 1824/2015):

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del

acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto 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 tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo 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 señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (Rec. 1443/2019):

“(...) debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que “el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, 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 intocabilidad definitiva. Se persigue, pues,

mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

En cuanto potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración, como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Antes de analizar la concreta causa de nulidad, conviene precisar que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Con arreglo a dicho precepto cabe entender que sólo serán susceptibles de revisión los actos sancionadores que hayan puesto fin a la vía administrativa, es decir, que contra los mismos no quepa ya recurso administrativo alguno, y que no hayan sido objeto de impugnación judicial. En el presente caso, como se indicó al referirse a la resolución del previo recurso de reposición desestimado, se ha agotado la vía administrativa y no consta impugnación judicial.

El procedimiento de revisión de oficio sometido a dictamen de esta Comisión jurídica Asesora se plantea por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, a instancia de la persona sancionada, con motivo de la sanción que le fue impuesta por el consistorio, por el incumplimiento durante el estado de alarma de las limitaciones de la libertad de circulación de las personas, al haberse declarado inconstitucionales y

nulos determinados preceptos en que se amparaba la sanción. De esa forma, la STC 183/2021, de 27 de octubre, enjuició la constitucionalidad del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, así como la autorización parlamentaria de su prórroga y su formalización en el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre y, tras una amplia fundamentación jurídica, declaró la nulidad de la extensión hasta los seis meses de la prórroga del estado de alarma y diferentes aspectos de la atribución de la condición de autoridades competentes delegadas a los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades autónomas.

Asimismo, se declaró la nulidad, por conexión o consecuencia, de los diferentes plazos en los que deberían comparecer el presidente del Gobierno y el ministro de Sanidad para la rendición de cuentas del Ejecutivo al Congreso, así como de la posibilidad conferida a la Conferencia de Presidentes Autonómicos para formular al Gobierno, transcurridos cuatro meses de vigencia de la prórroga, una propuesta de levantamiento del estado de alarma.

Se declaró igualmente la inconstitucionalidad de los preceptos que designaban a los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades autónomas como autoridades competentes delegadas y les atribuían potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma. Las potestades del Congreso de los Diputados para determinar las condiciones y efectos del estado de alarma y controlar su gestión quedaron canceladas, puesto que –según argumenta la sentencia– eran los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades autónomas quienes podían decidir –en exclusiva– sobre el propio estado de alarma, sin estar sujetos al control político del Congreso.

La sentencia moduló el alcance de las nulidades acordadas, estableciendo que estas no afectan por sí mismas, de manera directa, a los actos y disposiciones dictados sobre la base de los preceptos anulados durante su vigencia, si bien precisó sus efectos, en caso de afectar a normas sancionadoras y/o restrictivas de derechos.

Como es sabido, el artículo 5 del precitado Real Decreto 926/2020, establecía una prohibición de tránsito por las vías y espacios de uso público, en horario nocturno, salvo que concurriera una causa que eximiera de esa prohibición y habilitó a las autoridades delegadas a modular o flexibilizar esas medidas, en los siguientes términos:

“1. Durante el periodo comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades:

a) Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad.

b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.

c) Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia.

d) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.

e) Retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado.

f) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.

g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

i) Repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores.

2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas”.

Por su parte, el Real Decreto 956/22, de 3 de noviembre, prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, últimamente citado, desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, sometiéndose las limitaciones impuestas en aquel a sus mismas condiciones y a las determinadas en los decretos que, en su caso, se adoptasen en uso de la habilitación conferida por la disposición final primera del citado Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, a salvo sus propias disposiciones.

En relación con el análisis del artículo 5.1 del Real Decreto 926/2020, la STC 183/2021, de 27 de octubre, parte de la consideración de que, en materia de derechos fundamentales, la regla general es que los mismos reconocen una esfera de libertad natural intangible para el Estado, sin perjuicio de su delimitación en relación con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos y de la introducción de límites razonables y proporcionados. Además, también que el estado de alarma no permite la suspensión de los derechos constitucionales del título I de la Constitución Española, según se desprende del art. 55.1 CE y conforme a lo declarado en la

STC 83/2016, FJ 8, debiendo circunscribirse a limitarlos de forma razonable, proporcionada y procedente.

En aplicación de lo expuesto, valora la constitucionalidad de las medidas del artículo 5.1 Real Decreto 926/2020, llegando a una conclusión diferente que la que la precedente STC 148/2021, de 14 de julio, determinó en su análisis del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, relativo al primer estado de alarma. De esa forma explica que:

“A diferencia del régimen jurídico establecido por aquel art. 7, que, en palabras de la referida sentencia, «supon[ía] un vaciamiento de hecho o, si se quiere, una suspensión del derecho» [STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5 a)], en el caso de autos la limitación de la libertad de circulación fue establecida para un determinado horario nocturno que abarcaba un máximo de siete horas de duración, entre las 23:00 y las 6:00 horas, del total diario. Ello supuso que, cuantitativa (poco más de un tercio del día, a diferencia del precedente que afectaba a todo el horario diario) y cualitativamente (franja horaria nocturna frente a la totalidad de la jornada en el anterior estado de alarma) el régimen jurídico de medidas limitativas del derecho de circulación establecido por el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020 tuviera una diferencia notable en comparación con el dispuesto por el Real Decreto 463/2020.

En consecuencia, el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020 estableció un régimen de limitación de la libertad de circulación, como así lo recoge su rúbrica y no de suspensión como han sostenido los recurrentes”.

Además, dispone que la medida del confinamiento nocturno resultó adecuada (“... En consecuencia, establecer una limitación de la circulación de las personas durante determinadas horas de la noche, en concreto desde las 23:00 hasta las 6:00 horas, debe reputarse como una medida adecuada para combatir aquella evolución negativa de la

pandemia, toda vez que, de ese modo, se hizo frente a una situación de riesgo que había sido detectada como favorecedora de los contagios, la de los encuentros sociales producidos en aquellas horas de la noche del tiempo anterior al estado de alarma”), necesaria “para conseguir el control de la evolución de la epidemia” y también proporcionada “a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y de interés general para la comunidad social como era el de la preservación de la vida (art. 15 CE) y de la salud pública (art. 43.2 CE)”.

Por todo ello, la sentencia consideró que la medida limitativa de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, a que se refiere el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020, extendida en su vigencia a la prórroga del estado de alarma, es conforme al bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES) y por ello, desestimó el recurso en ese extremo.

Por su parte, en cuanto los preceptos de los reales decretos 926/2020 y 956/2020, relativos a la designación de autoridades competentes delegadas, habilitando a los presidentes de las comunidades autónomas para que, como autoridades delegadas, adoptasen las medidas necesarias, de entre las expresamente previstas, para hacer frente a la evolución negativa de la pandemia; la STC183/2021, establece que los preceptos y apartados de las disposiciones y acuerdos impugnados, que dispusieron tales habilitaciones resultan inconstitucionales y nulos por contravenir el bloque de constitucionalidad sobre el estado de alarma (art. 116 CE y LOAES). Esta determinación de la sentencia supuso la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020.

En cuanto a los pronunciamientos de la sentencia vinculados a la duración y el alcance de la prórroga de ese segundo estado de alarma y, por tanto, al posterior Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, la misma sentencia dispone: «*Pues bien, de una parte, la prolongación por*

seis meses del estado de alarma fue acordada sin certeza alguna sobre la efectiva implantación y mantenimiento de unas u otras de las medidas autorizadas. Ni el acuerdo del Congreso autorizando la prórroga del estado de alarma, ni tampoco el posterior Real Decreto 956/2020, que dio ejecución a la misma, establecieron la directa aplicación de las medidas a que se referían los arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020, que apreció la grave alteración de la normalidad producida por la pandemia del SARS-CoV-2 y declaró el inicial estado de alarma. No hubo, pues, esa valoración de la correspondencia entre el período de duración de la prórroga autorizado y unas medidas, que, aunque enunciadas en los arts. 5 a 8 del precitado Real Decreto 926/2020, no iban a ser directa e inmediatamente aplicables, todas o algunas de ellas, durante qué tiempo y en qué partes del territorio nacional por la autoridad competente (el Gobierno). Tal aplicación quedó en manos de las autoridades competentes delegadas y de la coordinación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en los términos del art. 13 del Real Decreto 926/2020, vigente, también, durante el período de prórroga.

De otro lado, el Congreso de los Diputados puso por entero en otras manos la decisión, tanto de las medidas a implantar, como de las que, en su caso, fueran modificadas, mantenidas, suspendidas u objeto de regresión. Habilitación indeterminada que dejó en lo incierto la entidad y duración, de hecho, del estado de alarma prorrogado. El control exigible al Congreso sobre la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, ni se extendió a qué medidas eran aplicables, ni tampoco a la necesaria correspondencia que debiera haber existido entre el período de prórroga de seis meses autorizado y las medidas a aplicar durante el mismo.

e) Se sigue, de cuanto queda expuesto, que la duración de la prórroga del estado de alarma se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de

alarma, intervención decisoria que viene impuesta por la Constitución (art. 116.2) y que por lo demás concuerda, para la crisis extrema que se padece, con lo considerado por el Parlamento Europeo, e instado a los Estados miembros, en su resolución de 13 de noviembre de 2020 sobre el “Impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales” (en particular, apartados 2 y 4 de esta resolución, en los que respectivamente se “subraya que las medidas extraordinarias deben ir acompañadas de una comunicación más intensa entre los Gobiernos y los Parlamentos” y se pide a los Estados miembros, entre otros extremos, que “estudien la manera de elevar las garantías del papel decisivo de los Parlamentos en situaciones de crisis y emergencia, en particular en la supervisión y el control de la situación a escala nacional”)

F) Alcance del pronunciamiento.

Resulta de todo lo anteriormente expuesto la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo del acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020, en cuanto determinó la duración de la prórroga del estado de alarma, así como del inciso primero del art. 2 del Real Decreto 956/2020, que declaró, en correspondencia con ello, la extensión temporal de esa misma prórroga. El inciso es el siguiente: “La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021”.

La anterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad lleva aparejada, también, por conexión a las mismas (art. 39.1 LOTC) las reglas o fragmentos de reglas del art. 14 del Real Decreto 926/2020 [en la redacción modificada por mandato del mismo acuerdo del Congreso (apartado cuarto), mediante el Real Decreto 956/2020 (apartado tres de su disposición final primera)], que estableció, para aquel período de la prórroga del estado de alarma y, en correspondencia con los seis meses

de duración de la misma, diferentes plazos en los que deberían comparecer el presidente del Gobierno y el ministro de Sanidad para la “rendición de cuentas” del Ejecutivo al Congreso. Asimismo, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero de aquel art. 14, que preveía el momento de vigencia de la prórroga en que la conferencia de presidentes autonómicos, en su calidad de autoridades competentes delegadas, pudieran formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma».

Así las cosas y a partir de lo expuesto, la cuestión que se plantea es si la mencionada declaración de inconstitucionalidad y la nulidad del artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre y la de la ampliación de la extensión temporal del indicado decreto, durante seis meses, que incluía el primer aserto del artículo 2 del Real Decreto 956/2020, permiten mantener la declaración de nulidad de la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Ciempozuelos que ahora se analiza.

Según se expuso, en este caso, el boletín de denuncia que determinó la incoación del procedimiento, se refirió especialmente a la vulneración de una norma autonómica, de las dictadas al amparo de las previsiones y habilitaciones del artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre; en concreto el artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19.

Ese artículo disponía: *“En relación con la limitación de movilidad nocturna prevista en el artículo 5 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y en el artículo 1 del Decreto 29/2020, de 26 de octubre, en las noches del 24 al 25 de diciembre de 2020 y del 31 de diciembre al 1 de enero de 2021, la hora de comienzo de esta limitación queda fijada a la 1:30 horas, únicamente para permitir el regreso al domicilio.*

En ningún caso se utilizará esta ampliación horaria para desplazarse a diferentes encuentros sociales”.

De otra parte, las observaciones recogidas por los agentes en el boletín de denuncia, al individualizar el supuesto sancionado, ponen de manifiesto que los hechos denunciados encajaban en el presupuesto de la medida de restricción de la libertad deambulatoria recogida en ese precepto, que fue dictado por la autoridad madrileña delegada, en desarrollo de atribuciones que han sido declaradas inconstitucionales por la STC 183/21, según ya se determinó.

En cuanto a las consecuencias de esa declaración de inconstitucionalidad, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, *«de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de este Tribunal (art. 39.1) (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC), las disposiciones consideradas inconstitucionales han de ser declaradas nulas, declaración que tiene efectos generales a partir de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (art. 38.1 LOTC) y que en cuanto comporta la inmediata y definitiva expulsión del ordenamiento de los preceptos afectados (STC 19/1987, fundamento jurídico 6.º) impide la aplicación de los mismos desde el momento antes indicado, pues la Ley Orgánica no faculta a este Tribunal, a diferencia de lo que en algún otro sistema ocurre, para aplazar o diferir el momento de efectividad de la nulidad»*. La misma sentencia fija el criterio según el cual corresponde al tribunal la tarea de precisar el alcance de la nulidad en cada caso, de modo que, en caso contrario, es decir, en defecto de pronunciamiento expreso, rige la regla general de la nulidad de la norma, con eficacia *erga omnes* y *ex tunc* (en este sentido el Dictamen 194/2019, de 27 de junio, del Consejo de Estado).

En este caso, la cuestión que se plantea nos lleva al análisis del fundamento 11 de la citada sentencia constitucional, que precisa el

alcance de la declaración de inconstitucionalidad, modulando los efectos de la declaración de nulidad subsiguiente, de la siguiente manera:

“Resta, finalmente, por determinar el contenido y alcance de nuestro pronunciamiento. Para ello, como corolario al examen de todas las cuestiones suscitadas por la demanda, hemos de concluir: (i) con un pronunciamiento desestimatorio de las impugnaciones formuladas por los recurrentes contra las limitaciones de derechos fundamentales establecidas en los arts. 5 a 8 de los reales decretos 926/2020 y 956/2020, por haber quedado circunscritas aquellas a lo que el bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES) ha dispuesto para el estado de alarma, habiéndose ajustado al principio de proporcionalidad en su determinación; (ii) estimamos, por el contrario, las pretensiones de inconstitucionalidad y nulidad relativas a la duración de la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados, así como a la regulación del régimen de delegación que efectuó el Gobierno, en cuanto autoridad competente, en los presidentes de las comunidades autónomas y de ciudades autónomas.

En consecuencia, la estimación parcial de este recurso impone la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones o fragmentos de reglas que a continuación se individualizan (art. 39.1 LOTC). Esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta por sí sola, de manera directa, a los actos y disposiciones dictados sobre la base de tales reglas durante su vigencia. Ello sin perjuicio de que tal afectación pudiera, llegado el caso, ser apreciada por los órganos judiciales que estuvieran conociendo o llegaran aún a conocer de pretensiones al respecto, siempre conforme a lo dispuesto en la legislación general aplicable y a lo establecido, específicamente, en el art. 40.1 LOTC”.

Según lo expuesto, no resultan susceptibles de ser revisados como consecuencia de la nulidad que en esa sentencia se declara, ni los procesos concluidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada -así lo imponen los arts. 161.1 a) CE y 40.1 LOTC, ni las situaciones decididas mediante actuaciones administrativas firmes-, según el criterio recogido en la antes citada la STC 45/1989, de 20 de febrero y por razones de seguridad jurídica ex. art. 9.3 CE.

Por el contrario, sí es posible la revisión expresamente prevista en el art. 40.1 *in fine* LOTC, esto es, *“en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”*, fundada en las previsiones del artículo 25.1 CE; pues estando vedada la sanción penal o administrativa por hechos que en el momento de su comisión no constituyan delito, falta o infracción administrativa, el mantenimiento de la sanción penal o administrativa que traiga causa de una disposición declarada nula vulneraría el derecho a la legalidad penal consagrado en el indicado precepto constitucional.

En el caso que nos ocupa, al tratarse de una sanción administrativa firme por un incumplimiento del artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, habrá que estar a lo dispuesto en el art. 40.1 *in fine* de la LOTC.

Este precepto consagra una excepción a la regla general de no revisabilidad de las situaciones consolidadas, en las que se incluyen tanto aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) como, en su caso, las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes. La interpretación que debe darse al citado artículo 40.1 *in fine* de la LOTC se recoge, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2017, de 27 de febrero de 2017, cuando dispone lo siguiente:

«Ahora bien, esta regla general admite ciertas excepciones, vinculadas con una posible revisión in bonum, que son las que de modo tasado se comprenden en el indicado art. 40.1 in fine LOTC (STC 159/1997, de 2 de octubre, FJ 7), y que afectan a “los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”, de manera que, cuando —como sucede en el supuesto que enjuiciamos— está en juego la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la Sentencia de este Tribunal tiene efectos incluso sobre las situaciones jurídicas declaradas por Sentencia con fuerza de cosa juzgada. Así lo declaró, respecto del ámbito penal, la STC 150/1997, de 29 de septiembre, afirmando en su fundamento jurídico 5 que [l]a retroactividad establecida en el art. 40.1, in fine, de la LOTC supone una excepción in bonum a lo prevenido, en términos aparentemente absolutos, por el art. 161.1 a) CE (“la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”). Sin embargo, semejante excepción tiene su fundamento inequívoco, como no podía ser de otro modo, en la misma Constitución y, precisamente, en el art. 25.1 que impide, entre otras determinaciones, que nadie pueda sufrir condena penal o sanción administrativa en aplicación de normas legales cuya inconstitucionalidad se haya proclamado por este Tribunal Constitucional (...)

(...), las continuas referencias al art. 25.1 CE como inequívoco fundamento de la previsión del art. 40.1 in fine LOTC permiten defender que no existe ese límite no explicitado legal ni doctrinalmente a las posibilidades de revisión de un acto sancionador producido en aplicación de una norma posteriormente declarada inconstitucional, presuponiendo la existencia de cauces de revisión, sea en vía administrativa, sea en vía judicial, para eliminar, por mandato del reiterado art. 25 CE, todo efecto de la sentencia o del acto administrativo, por más que hayan adquirido firmeza, ya que admitir otra posibilidad chocaría frontalmente con el propio art. 25.1 CE, del que es corolario el inciso final del art. 40.1 LOTC».

Dicha interpretación supone que, cuando se trata de la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos incluso sobre las situaciones jurídicas declaradas por sentencia con fuerza de cosa juzgada y sobre aquellas recogidas en una resolución administrativa que haya adquirido firmeza. En este último caso, que es el que nos ocupa, para eliminar los efectos del acto afectado por la declaración de inconstitucionalidad, habrá que acudir a los mecanismos de revisión establecidos en la legislación administrativa.

Como hemos visto, si bien la revisión no recoge una causa de nulidad concreta, esta sería la establecida en la letra a) del artículo 47.1 de la LPAC, según la cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, esto es, los contemplados en los artículos 14 a 29 de la Constitución Española, además de la objeción de conciencia del artículo 30.

Como ya dijimos en nuestro dictamen 249/21, de 25 de mayo, tal supuesto de nulidad se explica y justifica por la posición relevante que en el ordenamiento jurídico ocupan los derechos fundamentales, de

modo que la especial protección que se confiere a estos derechos, constituye un límite a la válida actuación de las Administraciones Públicas.

En concreto, el derecho o libertad que se debe considerar en este caso lesionado es el consagrado en el artículo 25 de la Constitución Española, según el cual *“nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*, pues, como resulta del fundamento 11 la citada STC 183/21, antes transcrito, no resulta posible el mantenimiento de una sanción penal o administrativa que traiga causa de una disposición declarada nula, pues ello vulneraría el derecho a la legalidad penal consagrado en el indicado precepto constitucional.

En este caso se sancionó a una persona que estaba en la vía pública, el día 27 de diciembre a las 00: 30 horas, en situación diferente a encontrarse de vuelta a su domicilio; resultando sancionada por vulnerar el artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, en relación con el artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Como es sabido la Constitución Española reconoce la potestad sancionadora de la Administración en sus artículos 25.1, 25.3 y 45.3. Dicha potestad sancionadora está sometida a una serie de limitaciones o garantías de índole material y procesal. Entre las garantías materiales, por lo que aquí interesa, se encuentra el principio de tipicidad. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2021, de 22 de abril, con cita de otras anteriores señala que *“el principio de legalidad comprende una serie de garantías materiales que, en relación con el legislador, comportan fundamentalmente la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes*

sanciones, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora” y añade “todo ello orientado a garantizar la seguridad jurídica, de modo que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones”.

Así pues, teniendo en cuenta lo dispuesto en el fundamento jurídico 11 de la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021, así como la interpretación realizada por dicho tribunal en relación con la excepción a la no revisabilidad de las situaciones consolidadas contenida en el artículo 40.1 *in fine* de la LOTC; entendemos que no existe obstáculo a la revisión en vía administrativa de las sanciones firmes impuestas por infracción de las limitaciones de derechos establecidas al amparo de la normativa autonómica dictada en desarrollo de sus atribuciones como autoridad delegada, conferidas en el Real Decreto 956/22, de 3 de noviembre, cuyos preceptos en este aspecto han sido declarados inconstitucionales y nulos, por la precitada STC 183/2021, al amparo de la letra a) del artículo 47.1 de la LPAC, por conculcación del principio de tipicidad consagrado en el artículo 25 de la Constitución Española.

Ciertamente, la resolución sancionadora ha quedado privada de sustento normativo alguno como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad y esa falta de sustento resulta plenamente trasladable al ámbito administrativo en el que se plantea la revisión de oficio de sanciones impuestas al amparo del precepto anulado, que quedan sin cobertura jurídica con clara conculcación del principio de tipicidad consagrado en el artículo 25 de la Constitución Española, pues dicha declaración de inconstitucionalidad implica “*la existencia de un vicio "ab origine" en la formación de la misma*” [así Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2002 (Rec. 8036/1997)], de ahí que se le

reconozca efectos para el pasado, dejando sin cobertura la potestad sancionadora de la Administración

Entendemos que no impide esta revisión de oficio la consideración de que las sanciones no constituyen actos favorables para los interesados, sino actos perjudiciales o de gravamen para sus destinatarios. Como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestro Dictamen 109/17, de 9 de marzo, en este punto, el artículo 106 de la LPAC al igual que su predecesor artículo 102 LRJ-PAC, no discrimina qué tipo de actos pueden ser objeto de revisión de oficio por concurrir en ellos una causa de nulidad de pleno derecho; en particular, a diferencia de la declaración de lesividad (art. 107) no condiciona su posible uso al carácter, favorable o negativo, del acto de que se trate sobre la esfera jurídica del interesado.

En el citado Dictamen 109/17 nos hicimos eco de distintos pronunciamientos judiciales en los que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se ha planteado la posible revisión de oficio de resoluciones desfavorables, y no ha rechazado la utilización de dicha vía con vistas a su anulación (así, la Sentencia de 16 de julio de 2013, Rec. 499/2012, con respecto a una resolución sancionadora; la de 7 de febrero de 2013, Rec. 563/2010, en relación con una resolución del mismo carácter, o la de 2 de noviembre de 2015, Rec. 4089/2014, con respecto de una orden de devolución de territorio español). En el mismo sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en alguna de las sentencias que son precisamente objeto de los recursos resueltos por el Tribunal Supremo en las sentencias de anterior cita.

Como sostuvimos en el dictamen de constante referencia no cabe establecer, conforme al estado actual de la doctrina y de la jurisprudencia, que la revisión de oficio esté vedada al acto de gravamen nulo, máxime cuando ello supone adornar a la declaración de nulidad

del acto de unas mayores cautelas procedimentales que las correspondientes a la simple revocación a la que se refiere el artículo 109.1 de la LPAC, cuya adopción está revestida de menos formalidades (así, no es necesario el dictamen del órgano consultivo correspondiente). En este punto, dijimos *“el designio inexcusable de sumisión de la Administración a la ley y al Derecho, no permite reprochar que se siga precisamente el procedimiento que implica una mayor garantía de acierto a la Administración que pretende la expulsión de determinado acto del ordenamiento jurídico”*.

Como dijo el dictamen del Consejo de Estado 599/2014, de 3 julio, en relación con la revisión de oficio de una sanción administrativa: *“la interesada ha solicitado la revisión de oficio de un acto desfavorable, cual es la sanción de 301 euros que se le impuso, y la Administración ha seguido el procedimiento del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ningún reproche cabe hacer, por tanto, a este curso procedimental. Ciertamente es que las vicisitudes del presente caso podrían haber llevado a la Administración a dar satisfacción a la interesada mediante la revocación del acto combatido, al amparo del artículo 105.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos requisitos también concurren. Sin embargo, en repetidas ocasiones ha indicado este Alto Cuerpo Consultivo que también cabe la revisión de oficio de los actos de gravamen o desfavorables (como por ejemplo en los dictámenes de 2 de junio de 2011, número 248/2011, y de 13 de septiembre de 2012 número 619/2012)”*.

Por tanto, conforme a lo expuesto, no existe obstáculo jurídico a la revisión de oficio planteada, sin perjuicio de que el ayuntamiento podría haber procedido a la revocación al amparo de lo establecido en el artículo 109.1 de la LPAC. En este sentido, a título de ejemplo cabe citar la Resolución del consejero de Interior de la Generalidad de Cataluña

3813/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen actuaciones relativas al cumplimiento de la STC 148/2021, en relación con determinados expedientes sancionadores, en la que se procede a revocar las sanciones impuestas por órganos del Departamento de Interior por incumplimientos de las limitaciones a la libertad de circulación de las personas establecidas por el artículo 7.1 y 7.3 del Real decreto 463/2020, cometidos entre el 14 de marzo de 2020 y el 21 de junio de 2020, y proceder al archivo de los correspondientes expedientes, con devolución de las cantidades abonadas al considerarlas ingresos indebidos.

QUINTA.- Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Sobre los límites de la revisión, el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de octubre de 2020 (Rec. 5056/2018), señala:

«(...) Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores.

Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS no 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la

revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes"».

En el supuesto que se examina entendemos que no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Por otro lado, en cuanto a los efectos que la revisión de oficio de las sanciones comporta, debe tenerse en cuenta que constando que no ha sido pagada, no será preciso devolver de importe, que en otro caso sería un ingreso indebido (en un sentido parecido el dictamen del Consejo de Estado de 15 de julio de 2021, recaído en un expediente relativo a la solicitud de revisión de oficio en un procedimiento sancionador en materia de seguridad ciudadana).

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la Resolución Sancionadora número 2511/2021, de 5 de octubre, por la que se imponía una sanción por infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en relación con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, y en el artículo

5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

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 3 de noviembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 691/22

Sra. Alcaldesa de Ciempozuelos

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos