

Dictamen n.º: **405/24**

Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e
Interior**

Asunto: **Revisión de Oficio**

Aprobación: **04.07.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 4 de julio de 2024, 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, dictada en el procedimiento sancionador INIF 34/18.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de mayo de 2024 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 4 de julio de 2024.

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 Orizaba y Arévalo Lara, número, 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 Orizaba, de Madrid, dirección incorrecta, puesto que la dirección de la comunidad de propietarios que ha sido sancionada es la calle Orizaba y Arévalo nº, 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 Orizaba número -..... - Arévalo Lara, de Madrid*”, con NIF (...), que corresponde a la comunidad de propietarios de la calle Orizaba y Arévalo Lara, número, 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 Orizaba, número, 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 Orizaba y Arévalo Lara, número, 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 NIF 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 Orizaba y Arévalo Lara, número, 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 Orizaba y Arévalo Lara, número, de Madrid y a la comunidad de propietarios de la calle Orizaba,-.....-Arévalo Lara, 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 Orizaba,-.....-Arévalo Lara, 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 Orizaba,-.....-Arévalo Lara, 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 Orizaba,-.....-Arévalo Lara, 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 Orizaba y Arévalo Lara, número

....., 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 Orizaba,-.....-Arévalo Lara, de Madrid, que por un error en el número de NIF, 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 coadyuvaron 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.

En tal estado del procedimiento, y mediante oficio del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de 30 de octubre de 2023, se remitió el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen.

El Pleno de este órgano consultivo celebrado el 5 de diciembre de 2023 aprobó el dictamen 643/23 de la indicada fecha, en el que se concluyó que no se había conferido debidamente el trámite de audiencia a una de las comunidades de propietarios afectadas, por lo que procedía la retroacción del procedimiento para que el trámite de audiencia se realizara de forma correcta para evitar la indefensión de dicha comunidad.

CUARTO.- Consta en el expediente remitido que, tras el dictamen 643/23, de 5 de diciembre, de esta Comisión Jurídica Asesora, por la Subdirección General de Régimen Jurídico y Área de Recursos de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior se solicitó a la Subdirección General de Energía de la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular que facilitase cualquier dato de identificación o localización de la Comunidad de Propietarios de la calle Orizaba-.....-Arévalo Lara, de Madrid, que figure en sus bases de datos, como el NIF, dirección de correo electrónico, número de teléfono, dato de contacto del presidente o administrador de la comunidad de propietarios o cualquier otro, a efectos de proceder nuevamente a intentar la referida notificación y cumplir, de esta manera, con lo solicitado en el referido dictamen 643/2023 de esta Comisión Jurídica Asesora.

Dicho requerimiento de información fue contestado el 20 de diciembre de 2023, indicándose que no consta información de la citada

comunidad de propietarios en la base de datos de Gestión Integral de Deuda Autonómica (GIDA) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, ni en el Registro Integrado Industrial, del Ministerio de Industria, al desconocerse su NIF. Así como que tampoco aparecen datos en los buscadores privados de dos empresas que menciona.

Tras lo expuesto, consta un intento de notificación en la calle Orizaba,, el día 4 de enero de 2024, devuelto por el Servicio de Correos con la indicación de “*desconocido*” y una nota manuscrita “*dicen que no es aquí*”. Asimismo, figura un segundo intento de notificación, en la calle Orizaba, el 22 de febrero de 2024, con la misma indicación de “*desconocido*” y la nota “*son chalets me comunican que no hay ninguna comunidad*” y, un tercer intento, el 7 de marzo de 2024, en la calle Arévalo Lara con el mismo resultado de “*desconocido*”.

Intentada sin éxito la notificación en las tres ocasiones citadas, se procedió a su publicación en el Boletín Oficial del Estado de 26 de marzo de 2024.

No consta que la Comunidad de Propietarios de la calle Orizaba Arévalo Lara formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, el 20 de mayo de 2024, se dicta una nueva propuesta de resolución en la que se insta la declaración de nulidad de la Orden de 3 de mayo de 2018, al incurrir 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, al amparo de la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 47.1.a) de la LPAC.

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 el 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, con respecto a la otra comunidad de propietarios, la de la calle Orizaba-..... Arévalo Lara, de Madrid, ya advertimos en nuestro anterior dictamen 643/23, que el trámite de audiencia no se había conferido en debida forma, al considerar , con cita de la doctrina del Tribunal Constitucional, que la notificación por edictos es siempre un medio supletorio y que, por tanto, ha de utilizarse como remedio último, de modo que se debía extremar el rigor y celo en el intento de notificación personal. Consta que tras el citado dictamen 643/23, se ha intentado averiguar otras posibles formas de comunicación con la referida comunidad de propietarios, lo que ha sido contestado en el procedimiento por la Subdirección General de Energía de la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular en el sentido de no constar información de la citada comunidad de propietarios en bases de datos públicas ni en buscadores de empresas privadas, al no disponer de NIF. De igual modo, se ha intentado la notificación personal en tres direcciones distintas de la citada comunidad de propietarios, también sin éxito. Por lo que cabe concluir que la Administración ha desplegado la diligencia que le es exigible, siendo razonable que acudiera en esta segunda ocasión a la notificación edictal.

Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en la que se insta la revisión de 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, por la causa prevista en el artículo 47.1 a) de la LPAC.

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 procedural 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 solo serán susceptibles de revisión los actos sancionadores que hayan puesto fin a la vía administrativa, es decir, que contra los mismos no queda ya recurso administrativo alguno, y que no hayan sido objeto de impugnación judicial. En el presente caso, la comunidad de propietarios no ha podido recurrir en plazo la sanción presuntamente

viciada de nulidad por los defectos en la notificación que se invocan, habiendo desplegado todos sus efectos y dando lugar a 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.

El procedimiento de revisión de oficio sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora se plantea en relación con el procedimiento sancionador tramitado contra la comunidad de propietarios solicitante de la revisión de oficio y que culminó con 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 y se impone a dicha comunidad de propietarios 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.

En primer lugar, conviene aclarar que, según se deduce del expediente, dicho procedimiento sancionador deriva del procedimiento con número de referencia 2015F1071 que se dirigía contra la Comunidad de Propietarios Orizaba-.....-Arévalo Lara, por incumplimiento en la corrección de defectos de la inspección reglamentaria de instalaciones eléctricas comunes de la finca. Ahora bien, el número de NIF que figuraba en dicho procedimiento correspondía a la Comunidad de Propietarios de la calle Orizaba y Arévalo Lara, número, la ahora solicitante de la revisión de oficio, de ahí que, por error, el procedimiento sancionador INF 34/18 se dirigiera contra esta otra comunidad.

Según resulta del expediente examinado, la 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 dictada 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 a la Comunidad de Propietarios Orizaba-.....-Arévalo Lara, se notificó el 9 de diciembre de 2015 a dicha comunidad, que era la presunta infractora y en su domicilio, por lo que, como sostiene la propuesta de resolución, no existiría razón para extender el procedimiento de revisión de oficio a dicha Resolución de 2 de diciembre de 2015, como pretende la comunidad de propietarios solicitante de la revisión de precio.

Por lo que se refiere al procedimiento sancionador INF 34/18, como hemos dicho, se inició contra una comunidad de propietarios, la Comunidad de Propietarios de la calle Orizaba y Arévalo Lara, número, la ahora solicitante de la revisión de oficio, distinta de la presunta infractora, lo que supone una clara vulneración del principio de responsabilidad personal, que impide que se pueda ser sancionado por hechos ajenos y que recoge el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo apartado 1 señala que “*sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*”. La jurisprudencia constitucional ha entendido que este principio es una derivación del de legalidad, lo que le dota de protección constitucional (art. 25.1 de la Constitución Española). Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1998, de 22 de noviembre.

Asimismo, resulta del expediente que las notificaciones realizadas en el citado procedimiento sancionador han colocado a la comunidad de propietarios, solicitante de la revisión de oficio, en una clara situación de indefensión, por vulneración de su derecho a la defensa.

Al respecto, cabe referirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 93/2018, de 17 de septiembre, que sintetiza la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

“La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, que son aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, con ciertos matices, tanto los principios sustantivos del art. 25.1 CE como de las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE, entre las que se encuentran el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estas garantías presuponen que el interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a tomar la decisión y, por tanto, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (así, por 13/20 ejemplo, SSTC 32/2009, de 9 de febrero, FJ 4, y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3)”.

En este caso, consta en el expediente que la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador de 1 de febrero de 2018, dirigido contra la Comunidad de Propietarios de la calle Orizaba y Arévalo Lara, número, se intentó notificar en un domicilio distinto al de dicha comunidad. De igual modo, 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 el 13 de junio de 2018, como “desconocida”, procediéndose a la publicación edictal.

Como tuvimos ocasión de decir en nuestro anterior dictamen 643/23, es cierto 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, y en el referido dictamen 643/23, llama la atención que la comunidad de propietarios de un edificio sea desconocida en la dirección de ese mismo edificio, por lo que cabe considerar que la Administración no desplegó toda la diligencia exigible en la práctica de la notificación antes de acudir a la publicación edictal.

En relación con la específica cuestión de la notificación por medio de edictos en los procedimientos administrativos sancionadores, la jurisprudencia constitucional también ha sido constante en establecer que es de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales sobre la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible; por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por su destinatario; para la consecución de ese fin, deben extremarse las gestiones dirigidas a averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza o, al menos, a

una convicción razonable sobre la inutilidad de los medios normales de citación y corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos (así, entre otras, SSTC 158/2007, de 2 de julio, FJ 2; 32/2008, de 25 de febrero, FJ 2; 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2 , y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 4)”.

En este mismo sentido, nos pronunciábamos en nuestro dictamen 506/17, de 14 de diciembre, acogiendo lo expuesto por el Tribunal Superior de Justicia en su Sentencia de 20 de julio de 2017 (rec. núm. 73/2016), con cita de varias sentencias del Tribunal Constitucional que calificaba la notificación como “instrumento capital” del derecho de defensa (p. ej., SSTC 55/2003, 176/2009), manifestó que 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 lo que la Administración tenía 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 la carga de acreditar la realidad y regularidad de las notificaciones, ya que la eficacia del acto administrativo depende de que se comunique al interesado con arreglo a Derecho. Este criterio también es acogido posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 19 de febrero de 2019 (rec. 146/2018), al resolver sobre la misma revisión de oficio dictaminada.

Respecto a la notificación edictal, esta sentencia citaba otra del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 que declaraba que sólo cabía aceptar su empleo como último recurso. También señalaba que el Tribunal Constitucional en su sentencia número 108/1995 de 4 de julio de 1995, entendía que la comunicación por edictos era subsidiaria y sólo cabía acudir a ella cuando no fuese posible utilizar los otros medios previstos por la ley, una vez frustradas las posibilidades de

notificación personal por ser ignorado su paradero en ese domicilio y tras desplegar una mínima actividad indagatoria en oficinas y registros públicos para intentar determinar un domicilio de notificaciones alternativo en que pudiera ser notificada personalmente.

Por ello, siguiendo esa doctrina, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la citada Sentencia de 20 de julio de 2017 declaró que se había producido una situación real de indefensión material de la actora y declaraba la nulidad de los actos recurridos y reprochaba a la Administración que no hubiese sido más diligente en la indagación del domicilio del recurrente simplemente con un cruce de datos con otros órganos de la Administración.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que, en el procedimiento sancionador de referencia, se ha situado a la comunidad de propietarios, solicitante de la revisión de oficio, en una situación de evidente indefensión, conculcando su derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de nuestra Constitución, junto con el principio de responsabilidad personal, engarzado con el principio de legalidad que ampara el artículo 25 de la Constitución Española. Todo ello hace que 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, incurra en la causa de nulidad prevista en el 47.1.a) de la LPAC, al lesionar 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 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 éstos, constituye un límite a la válida actuación de las administraciones públicas.

Cabe por último recordar, como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestro dictamen 109/17, de 9 de marzo, que el artículo 106 de la LPAC, 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. Ciento 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 18/20 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)”.*

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 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 19/20 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.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la sanción impuesta a la Comunidad de Propietarios de la calle Orizaba y Arévalo Lara, número, en el procedimiento sancionador INF 34/18.

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 4 de julio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.^o 405/24

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid