

Dictamen nº: **549/24**
Consulta: **Alcaldesa de Ciempozuelos**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **19.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de septiembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Ciempozuelos, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la resolución sancionadora 721/2021, de 18 de marzo, por la que se resuelve el expediente sancionador SCL 415-21-00194 en materia de Seguridad Ciudadana, en aplicación del art 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección la seguridad ciudadana, por incumplimiento del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el 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.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 609/24, 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. Silvia Pérez Blanco, 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 indicado en el encabezamiento.

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

El 8 de febrero de 2021, a las 01:35 horas, la Policía Local de Ciempozuelos extendió boletín de denuncia contra Dª. (...), por los hechos ocurridos en la calle Prado Redondo, 63, de dicho municipio, por una posible infracción al artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC) por incumplimiento del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el 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 (en adelante, Real Decreto 956/2020) por desobediencia de las limitaciones de la libertad de circulación acordadas por la autoridad competente durante la vigencia del estado de alarma al encontrarse en la vía pública, sin causa justificada, fuera del horario permitido.

El 18 de marzo de 2021, se inició procedimiento sancionador por Resolución número 721/2021, de 18 de marzo (expediente sancionador SCL415-21-00194).

Con fecha 8 de abril de 2021, se notificó a la interesada el inicio del expediente sancionador, presentándose por ésta escrito de alegaciones. El importe de la sanción propuesta ascendía a 601 euros.

El 25 de enero de 2022, se dicta resolución sancionadora, notificada el 9 de febrero.

Consta en el expediente examinado que, con fecha 17 de junio de 2024, se produjo un embargo de la AEAT en cuantía de 100 €.

TERCERO.- El 21 de junio de 2024, se presentó solicitud de devolución de ingresos indebidos de “*lo que me ha sido cobrado (100 €) por una multa constitucional*”, acompañando certificado de titularidad de la cuenta bancaria, y de la comunicación de pago de devolución emitida por la Agencia Tributaria recibida por la interesada.

Los servicios técnicos de la Unidad Sancionadora formulan propuesta de inicio de procedimiento de revisión de oficio de la sanción impuesta al considerarla incursa en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Real Decreto 956/2020, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Por Resolución de 28 de junio de 2024 del concejal delegado de Seguridad Ciudadana, que actúa por delegación de la Alcaldía, en virtud de la Resolución 1871/2023, de 23 de junio, se acuerda el inicio del expediente de revisión de oficio de la resolución sancionadora. La resolución iniciadora del procedimiento de revisión de oficio fue notificada a la interesada el 12 de julio de 2024, confiriéndole trámite de vista y audiencia del expediente, por aplicación de lo establecido en

el artículo 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.

Según se certifica en el procedimiento por el secretario general del municipio, el día 19 de agosto de 2024, la interesada no ha formulado alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

El 20 de agosto de 2024, se formuló por el secretario general de Ciempozuelos informe propuesta de declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución sancionadora de 25 de enero de 2022, al considerarla incursa en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 a) de la LPAC, en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Real Decreto 956/2020.

Se proponía igualmente declarar la nulidad de los actos dictados posteriormente en el procedimiento de recaudación, referidos al débito ya generado; que se devolvieran los ingresos indebidamente cobrados de 100 euros y se procediera al archivo del expediente sancionador.

El mismo día, el concejal delegado de Seguridad Ciudadana, suscribió la propuesta de resolución del secretario general del consistorio para elevarla a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con suspensión del plazo para resolver.

Consta el registro de salida del día 21 de agosto de 2024, para la notificación de dicha resolución a la interesada.

El mismo día 21 de agosto de este año, la alcaldesa de Ciempozuelos firma la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

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: “*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*”.

La alcaldesa de Ciempozuelos está legitimada para recabar dictamen, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, 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 éste tenga sentido favorable.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio, resulta del precepto últimamente indicado, que exige que se adoptará 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.

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, 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.

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, en 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 trascurso del 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 ha incorporado al expediente el informe de los servicios técnicos de la Unidad Sancionadora, que es el que sirvió de fundamento al inicio del procedimiento.

También consta la propuesta de resolución que incluye el análisis de la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, que se ha elaborado por el secretario general del consistorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º 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 a 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 que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Según consta en el expediente, se confirió trámite de audiencia a la interesada en el procedimiento, que no formuló alegaciones.

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 de la interesada, 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 (Recurso 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 (v. gr. 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 (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de 2016 - recurso 319/2016-).

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (Recurso 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 que 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 los 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 examinados 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, en el procedimiento sancionador que se pretende revisar, 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 del incumplimiento durante el estado de alarma de las limitaciones de la libertad de circulación de las personas, por haberse declarado inconstitucionales y nulos determinados preceptos en que se amparaba la sanción.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 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, 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 éstas 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 citado 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.

Por su parte, el Real Decreto 956/2020, 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 Sentencia del Tribunal Constitucional 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, señala también que el estado de alarma no permite la suspensión de los derechos constitucionales del título I de la Constitución Española (CE), según se desprende del art. 55.1 de la 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 del Real Decreto 926/2020, llegando a una conclusión diferente que la precedente Sentencia del Tribunal Constitucional 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 Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, 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, 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 periodo 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, la cuestión que se plantea es si la mencionada declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de la ampliación de la extensión temporal del indicado Real Decreto 926/2020, 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 sancionador, se refirieron a la vulneración del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre; al encontrarse el denunciado en la vía pública, junto con tres personas, fuera del horario permitido, y la sanción se impuso dentro de la prórroga establecida en el Real Decreto 956/2020 (*“desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021”*), y declarada inconstitucional según lo expuesto.

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).

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 conclusos 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 artículo 9.3* de la CE.

Por el contrario, sí es posible la revisión expresamente prevista en el art. 40.1 *in fine* de la 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 de la 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 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, en virtud de la prórroga efectuada por el Real Decreto 956/2020, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 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 (artículo 40.1 de la 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.

La revisión recoge la causa de nulidad concreta 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 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.

En concreto, el derecho o libertad que se debe considerar en este caso lesionado es el consagrado en el artículo 25 de la CE, 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 transcrita, 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, sin causa justificada el 8 de febrero de 2021 a las 01:35 horas, 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, durante el periodo de prórroga declarado por Real Decreto 956/2020.

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.

En resumen, 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 durante el periodo de prórroga, establecido en el Real Decreto 956/20, cuyos preceptos en este aspecto han sido declarados inconstitucionales y nulos, por la precitada Sentencia del Tribunal Constitucional 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, la 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, 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, Recurso 499/2012, con respecto a una resolución sancionadora; o la de 2 de noviembre de 2015, Recurso 4089/2014, con respecto de una orden de devolución de territorio español).

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). 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 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 todo 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.

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 dictaminado, 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 la sanción comporta, debe tenerse en cuenta que la sanción de 601 € no fue pagada, pero sí consta un embargo de 100 € de la AEAT a la interesada, por lo que será preciso devolver el importe.

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

CONCLUSION

Procede la revisión de oficio de la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Ciempozuelos en virtud del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el 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 19 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 549/24

Sra. Alcaldesa de Ciempozuelos

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos