

Dictamen n.º: **327/25**
Consulta: **Consejero de Cultura, Turismo y Deporte**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **26.06.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de junio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid por la que se impuso a D. una sanción por importe de 60.101,22 euros, por la comisión de una infracción tipificada como grave prevista en el artículo 60.3 f) de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de junio de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 290/25, 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 (en adelante 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. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló y firmó la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día 26 de junio de 2025.

SEGUNDO.- 1. Mediante escrito firmado el 9 de abril de 2024, un abogado, en nombre y representación de la persona mencionada en el encabezamiento, denuncia las irregularidades, a su parecer, cometidas en el expediente sancionador 5/2013.

El escrito explica que, el 7 de febrero de 2012, una patrulla de la Guardia Civil SEPRONA de Chinchón interpuso denuncia por *“la utilización de un detector de metales en el paraje referenciado sin autorización, siendo esta una parcela de labor”*. Reprocha que no consta en la denuncia policial la realización de ningún tipo de comprobación de permisos por la Guardia Civil en el momento de la denuncia, ni comprobación ni consulta de ningún tipo al organismo correspondiente del Ayuntamiento de Aranjuez ni a la Dirección de Patrimonio Histórico, procediendo unilateralmente a imponer la denuncia en base a las conjeturas efectuadas por los agentes. Señala que se indica también en *“observaciones”* que *“en el momento de la identificación se encontraba utilizando el detector, no habiendo localizado objeto alguno”*. Indica que, más allá de los motivos por los que no procede la imposición de ningún tipo de sanción, ese párrafo referido a *“observaciones”* ya indica que no consta ninguna excavación ni localización de objeto arqueológico, lo que hace calificar la conducta como leve.

A continuación, el escrito destaca que, en el informe de 24 de mayo de 2013, emitido dentro del expediente sancionador, se indica que *«el lugar en que se localizó al denunciado se encuentra al interior del Bien de*

Interés Cultural “Zonas de Protección Arqueológica de Aranjuez (Zonas 1, 2 y 3)”», lo que sostiene que es falso a fecha de los hechos denunciados, pues sostiene que el expediente de declaración de interés cultural iniciado en el año 1989 nunca llegó a resolverse.

Además, el escrito sostiene que se está produciendo un agravio comparativo descomunal en la imposición de sanciones en materia de Patrimonio Histórico cuando, a menos de un kilómetro y en la misma zona supuestamente protegida, se encuentra una empresa dedicada a la extracción de gravas y arenas para el sector de la construcción, lo que, en su opinión, demuestra la inaplicación por la Administración de su propia normativa urbanística en materia de Patrimonio Histórico, y con la que se pretende sancionar a un particular por unos hechos de un impacto mínimo.

Asimismo, el escrito reprocha que la sanción se impuso al amparo del artículo 60.3.f) de la Ley 10/1998, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, (*“la utilización, sin autorización administrativa, de cualquier tipo de medios de detección en Zonas Arqueológicas o en el ámbito de inmuebles que hayan sido objeto de declaración como bien de interés cultural o incluidos en el inventario”*), cuando, conforme a lo señalado anteriormente, la utilización de medios de detección por el interesado se habría realizado en una zona carente de protección en materia de Patrimonio Histórico.

En virtud de todo lo expuesto, el escrito acaba solicitando la revisión de oficio del expediente sancionador 5/2013 y, en particular, de la Resolución de 6 de noviembre de 2013, por la causa establecida en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

El escrito se acompaña con un certificado de inscripción de apoderamientos *apud-acta* en el archivo electrónico de apoderamientos judiciales otorgado a favor del abogado firmante del escrito.

2. El 12 de septiembre de 2024, se presentó un nuevo escrito solicitando el impulso procesal de la revisión de oficio solicitada y denunciando irregularidades en la tramitación del procedimiento sancionador.

En este sentido, expone que la resolución por la que inicio el expediente sancionador (de 29 de octubre de 2013) fue indebidamente notificada al interesado. Así, señala que, el 13 de noviembre de 2013, a las 11:40, en el domicilio, se realizó un primer intento de notificación, no entregado, y con ficha de Correos sin que conste marcada causa para la no entrega de la misma, al no rellenarse ninguna de las casillas marcadas a tal efecto. El segundo intento, el 9 de diciembre de 2013, a las 12:10 h, constando esta vez marcada la casilla “3. Ausente Reparto”. Indica que, ante estos intentos infructuosos, se realizó una segunda notificación del acuerdo de inicio de procedimiento sancionador, por una única vez, el 15 de enero de 2014 a las 12:00 horas, constando nuevamente marcada la casilla “3. Ausente Reparto”. Sostiene que esta segunda notificación debería haberse intentado al menos 2 veces, al tratarse de una nueva comunicación y, sin embargo, se procedió a su publicación en el tablón edictal.

Además, en cuanto a la primera notificación de 13 de noviembre de 2013, reprocha, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo que cita, que no se realizó debidamente porque no se realizó en la misma franja horaria con diferencia de al menos 60 minutos y no se realizó dentro de los 3 días siguientes al primero (habiendo transcurrido prácticamente 3 semanas entre ambos intentos).

Asimismo, incide en el agravio comparativo con la empresa dedicada a la extracción de gravas y arenas, mencionando un informe

técnico de arquitecto municipal del Ayuntamiento de Aranjuez que certifica que la cita empresa carece de autorización de explotación mercantil en la referida localización. El citado informe se adjunta con el escrito.

3. El 1 de abril de 2025, se presenta un nuevo escrito de impulso procesal de la revisión de oficio solicitada. Además, se formulan nuevas alegaciones para incidir en la nulidad del expediente sancionador.

En primer lugar, reitera que el interesado desconocía que la zona pudiera ser de Interés Cultural, además que la Guardia Civil reconoció que se trataba de “*tierra de labor*”, que no se encontró ningún objeto de expolio y que no existía ninguna señalización que pudiera indicar que se trataba de una zona protegida, máxime cuando existía una empresa mercantil explotadora del suelo a escasos 100 metros. Adjunta fotografías de la zona.

Además, denuncia que el interesado no tuvo conocimiento del expediente sancionador, puesto que de haber conocido la sanción de 60.101 euros que se le iba a imponer habría utilizado todos los recursos posibles para defenderse. Señala que no fue hasta que la Agencia Tributaria procedió al embargo de sus bienes cuando conoció la existencia del procedimiento.

Asimismo, sostiene que la sanción no fue proporcional y no se ponderó con ninguno de los criterios de graduación previstos en la ley. A tal efecto, aporta una resolución de información pública con la que pretende acreditar que las sanciones impuestas entre 2013 hasta el año 2022 por la misma dirección general y para la misma conducta han oscilado entre 750 y 5.000 euros.

De igual modo, denuncia la omisión de trámites fundamentales del procedimiento sancionador (nombramiento de instructor, trámite de alegaciones, propuesta de resolución...).

El escrito señala que, en ese momento, la Agencia Tributaria se encuentra practicando un embargo mensual de la pequeña nómina del interesado; que va a proceder al embargo de una finca de su cotitularidad, único bien a su nombre, y que mantiene una deuda de más de 50.000 euros por la sanción, pendiente de pago, al haberse incluido el principal más intereses. Solicita se lleven a cabo las actuaciones necesarias para paralizar las medidas de ejecución, en particular, el embargo de la finca.

TERCERO.- El 11 de abril de 2025, el director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español emite informe en relación con la solicitud de revisión de oficio planteada.

En relación con las alegaciones formuladas por el interesado el 9 de abril de 2024, el informe señala que algunas de dichas alegaciones pudieran ser consideradas extemporáneas sobre los hechos que dieron lugar al inicio del expediente sancionador: falta de comprobación de los agentes actuantes si se disponía de autorización para el uso del aparato, en el acta no consta que realizase excavación, ni que se le ocupase ningún objeto. Respecto a que la zona donde se le ubicó no se encontraba protegida en el momento de los hechos, el informe entiende que podría desestimarse de acuerdo con el informe emitido por la Subdirección General de Patrimonio Histórico de 3 de marzo de 2022 que señala: *“En relación con el régimen jurídico aplicable a los bienes incoados no resueltos, con todo lo expuesto anteriormente, cabe destacar las siguientes conclusiones:*

- En los expedientes iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, se aplica la caducidad automática de los procedimientos de declaración BIC una vez haya transcurrido el plazo

legal para la resolución. En estos expedientes, no cabe aplicar la figura de la denuncia de mora.

- En los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y las disposiciones transitorias de la Ley 4/1999 y de la Ley 39/2015, se aplica la figura de la denuncia de mora prevista en el artículo 9.3 de la Ley 16/1985”.

En cuanto a la absoluta desproporcionalidad de la sanción con la gravedad de los hechos, el informe explica que, desde ese año, pese a que la ley vigente en ese momento consideraba la infracción como grave, se venía sancionando el uso de aparatos detectores con una multa de 3.000 € -1.800 con reducción. Señala que, para ello, se aplicaba la doctrina y jurisprudencia penal, supletoria de la administrativa, en la que se valoraban las circunstancias concurrentes para bajar de grado la sanción. Esto es, se resolvían los procedimientos como infracción grave con sanción leve, todo bajo el principio de proporcionalidad.

Por lo que se refiere al escrito presentado por el interesado el 11 de septiembre de 2024, el informe destaca que las notificaciones tanto del inicio del expediente sancionador como de la resolución que le puso fin no se realizaron conforme a las prescripciones legales. En este sentido, destaca que los intentos de notificación se realizaron mediando un tiempo muy superior a los tres días entre uno y otro como exige la norma; los intentos de notificación no se realizaron en horas distintas, mediando minutos entre los intentos, siempre realizados alrededor de las 12:00 horas, y las publicaciones de las notificaciones se realizaron en el BOCM y no en el BOE.

Con el informe del director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, se adjunta el expediente sancionador.

El 7 de mayo de 2025, se notificó electrónicamente al interesado, la admisión de su solicitud de revisión de oficio presentada el 11 de abril de 2025 y la apertura del trámite de audiencia.

El interesado formuló alegaciones el 14 de mayo de 2025, incidiendo en la fundamentación fáctica y jurídica expuesta en los distintos escritos presentados ante la Administración desde el 9 de abril de 2024. En virtud de ello, solicitó que se procediera a emitir resolución expresa declarando la nulidad del expediente sancionador 5/2013 por todos los motivos expuestos en los escritos presentados; que, subsidiariamente a lo anterior, y si fuere procedente, procediera a declarar mediante resolución expresa la calificación como leve, con la sanción en su grado mínimo de la conducta objeto de sanción del procedimiento, al no existir condicionantes que supusieran un agravamiento en comparación con otros denunciados y que se procediera a comunicar la suspensión de las actuaciones de embargo con la finalidad del aseguramiento de los bienes hasta la resolución del procedimiento.

Mediante oficio de 21 de mayo de 2025, se solicitó a la Dirección General de Tributos la paralización de las actuaciones de recaudación para el cobro de la sanción impuesta al interesado. Consta la notificación de dicha solicitud al interesado el 27 de mayo de 2025.

Finalmente, el 28 de mayo de 2025, se dicta propuesta de resolución para la declaración de nulidad de la Resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid por la que se impuso al interesado una sanción por importe de 60.101,22 euros, por la comisión de una infracción tipificada como grave prevista en el artículo 60.3 f) de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, por concurrir las causas de nulidad establecidas en el artículo 47.1 a) y e) de la LPAC.

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 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 (...) sobre: b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*”; y a solicitud del consejero de Cultura, Turismo y Deporte, órgano legitimado para ello, tal y como preceptúa el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

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

La referencia que el artículo 106 de la LPAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”,

debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la citada Ley 7/2015.

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, se trata de un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, inicialmente presentada el 9 de abril de 2024, por lo que a la fecha de emisión del presente dictamen se puede entender desestimada, sin perjuicio, como hemos indicado, de la obligación de resolver que pesa sobre la Administración.

Por lo demás, las normas generales del procedimiento determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la*

resolución” (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos por el artículo 79 de la LPAC.

En el expediente examinado consta que el 11 de abril de 2025, el director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español emitió informe en relación con la solicitud de revisión de oficio planteada, dando contestación a las alegaciones formuladas por el interesado.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia a los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC (*“Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados...”*) que obliga a que se dé vista del expediente instruido hasta ese momento a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 61/16, de 5 de mayo; 516/16, de 17 de noviembre, y más recientemente, en el dictamen 410/20, de 22 de septiembre y 118/21, de 9 de marzo, entre otros muchos) que la audiencia al interesado en cualquier procedimiento administrativo es un trámite esencial o de fondo (y no meramente adjetivo o formal) porque es en garantía de sus derechos y como tal, es destacado por la propia Constitución Española en el artículo 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento *“garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”*.

En el presente caso, se ha otorgado el necesario trámite de audiencia, que figura debidamente notificado al interesado, que ha efectuado alegaciones en los términos anteriormente expresados.

Posteriormente, se ha elaborado la propuesta de resolución en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone la revisión al amparo de la causa establecida en el artículo 47.1 a) y e) 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”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (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, 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 (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”.

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 quepa ya recurso administrativo alguno, y que no hayan sido objeto de impugnación judicial. En el presente caso, el interesado, según resulta del expediente y después analizaremos, no ha podido recurrir la sanción 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.

Como es sabido, los vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de la LPAC, entre los que se recoge en su apartado a), *“Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”*.

En este caso, según resulta del expediente y del informe emitido por el director de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, las notificaciones efectuadas al interesado tanto del inicio del expediente sancionador como de la propuesta de sanción fueron defectuosamente notificadas, lo que le habría colocado en una situación de indefensión, por vulneración del derecho de 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 sentido, consta en el expediente sancionador incorporado al procedimiento que el acuerdo de inicio del expediente sancionador de 29 de octubre de 2013, tuvo un primer intento de notificación el 13 de noviembre de 2013 a las 11:40 horas (no constando la causa por la que no se practicó la notificación); un segundo intento de notificación, el 9 de diciembre de 2013, a las 12:10 horas, devuelto por “ausente en hora de reparto” y un tercer intento, el 15 de enero de 2014, a las 12:00 horas, devuelto también por “ausente en hora de reparto”. Tras ello, el acuerdo de inicio del expediente sancionador fue remitido para su publicación en el tablón edictal del Ayuntamiento de Villasequilla, domicilio del interesado, y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 10 de abril de 2014.

Por lo que se refiere a la resolución que puso fin al expediente sancionador, se produjo un primer intento de notificación el 9 de junio de 2014 a las 12:15 horas, devuelto por “ausente en hora de reparto” y un segundo intento, el 30 de junio de 2014, a las 11:56 horas, también devuelto por “ausente en hora de reparto”. Tras ello, se procedió a su publicación en el BOCM de 18 de agosto de 2014.

En relación con las citadas notificaciones, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vigente en el momento de la realización de dichas notificaciones, que preceptúa que *“2.(...)Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes”* y *“5. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el “Boletín Oficial del Estado”, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que se proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó”*.

En este caso, resulta claro que ninguna de las notificaciones respetó el plazo de los *“tres días siguientes”* que debía mediar entre dichas notificaciones según el precepto legal y en cuanto a *“horas distintas”*, según la interpretación jurisprudencial del precepto, así Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2014 (recurso 777/2012), es decir, que *“guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación”*, tampoco se observó en ninguna de las notificaciones, por lo que cabe considerar que la Administración no respetó la normativa vigente en ese momento en materia de notificaciones ni desplegó toda la diligencia exigible en su práctica 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 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 de Madrid 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 comuniquen 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 todo lo expuesto, cabe concluir que, en el procedimiento sancionador de referencia, se ha situado al interesado, 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 Resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid por la que se impuso al interesado una sanción por importe de 60.101,22 euros, por la comisión de una infracción tipificada como grave prevista en el artículo 60.3 f) de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, 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.

La concurrencia de la causa de nulidad radical examinada hace innecesario el examen de la otra causa invocada por la Administración consultante, la prevista en el apartado e) (*“los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*) del artículo 47 de la LPAC. No obstante, resulta evidente que la omisión de trámite de audiencia, en los términos expuestos anteriormente, supone una omisión sustancial y de entidad en el procedimiento sancionador, que ampararía también la revisión de oficio por constituir vicio de nulidad radical.

Cabe por último recordar, como ya tuvimos ocasión de señalar, entre otros, 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”*.

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, entre otras, en Sentencia de 26 de octubre de 2020 (rec. 5056/2018), señala:

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

Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS no 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”».

En el supuesto que se examina, no se aprecia que haya transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora (el interesado alega que no tuvo conocimiento del procedimiento sancionador hasta el año 2022, lo que no ha sido desmentido por la Administración), 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 cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la Resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid por la que se impuso al interesado una sanción por importe de 60.101,22 euros, por la comisión de una infracción tipificada como grave prevista en el artículo 60.3 f) de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

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 26 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 327/25

Excmo. Sr. Consejero de Cultura, Turismo y Deporte

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid