

Dictamen n.º: **109/26**
Consulta: **Alcaldesa de Ciempozuelos**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **25.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 25 de febrero de 2026, 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 número 374/2021, de 12 de febrero, por la que se declara que los hechos denunciados son constitutivos de una infracción administrativa, en aplicación del art 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, por incumplimiento del artículo 5.1 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.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 11 de febrero de 2026 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 94/26, 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 D. ^a M.^a Elena López de Ayala Casado, 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 25 de febrero de 2026.

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

El 8 de noviembre de 2020, a las 01:40 horas, la Policía Local de Ciempozuelos extendió el boletín de denuncia n.º 938/2020, contra D. (...), por los hechos ocurridos en la avenida del Belén, s/n, 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, (en adelante, LOPSC) por 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-CoV2 (en adelante, Real Decreto 926/2020), en relación con el artículo 1 del artículo 1 del Decreto 29/2020, de 26 de octubre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen las medidas de contención adoptadas para hacer frente a la COVID-19, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (en lo sucesivo, Decreto 29/2020).

El 12 de febrero de 2021 emitió informe la Secretaría Municipal y se inició procedimiento sancionador por Resolución número 0374/2021, de 12 de febrero (expediente sancionador SCL415-20-01504).

El 26 de febrero de 2021 y el 3 de marzo de 2021 se intentó notificar al interesado, el decreto de inicio del procedimiento sancionador, dando como resultado “ausente”. Por ello, se procedió a la publicación del citado decreto en el BOE de 28 de mayo de 2021.

Al no presentarse alegaciones, con fecha 5 de octubre de 2021, se formula por el instructor propuesta de resolución, que sirve de base a la resolución sancionadora 2511/2021, de 5 de octubre, en la que se impone al interesado una multa de 601 euros por la comisión de una infracción grave.

Una vez emitido el requerimiento de pago correspondiente a dicha infracción, se intenta notificar los días 19 y 20 de octubre de 2021, con el resultado de ausente y desconocido, respectivamente. Con fecha 26 de noviembre de 2021 se notifica dicho requerimiento mediante publicación en el BOE.

TERCERO.- Habiendo embargado el ayuntamiento, la cantidad de 74,77 euros, en concepto de pago de la sanción citada, con fecha 9 de octubre de 2025, el interesado presenta recurso de reposición contra el citado embargo alegando la inconstitucionalidad del estado de alarma, extinción de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago y falta de notificación de la providencia de apremio.

Los servicios técnicos de la Unidad Sancionadora formulan propuesta de resolución 209/2025, de 14 de octubre, para el inicio de procedimiento de revisión de oficio de la sanción impuesta al considerarla incurso 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 (recurso de inconstitucionalidad 5342/2020) que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, y del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre por el que se prorroga el estado de alarma (Real Decreto 956/2020, en lo sucesivo).

Ese mismo día, se dicta resolución 2749/2025, de 14 de octubre de inicio del expediente de revisión de oficio por el concejal delegado de Seguridad, fundamentado en el informe referido de los servicios técnicos de la Unidad Sancionadora del Ayuntamiento de Ciempozuelos.

La resolución iniciadora del procedimiento de revisión de oficio se intentó notificar al interesado los días 30 de octubre y 3 de noviembre de 2025, con el resultado de “ausente”. Se dejó aviso en el buzón que no fue retirado de la oficina de Correos, por lo que la notificación ha de entenderse válidamente practicada al amparo del artículo 41.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante). En dicha notificación se le confirió trámite de vista y audiencia del expediente, en aplicación de lo establecido en el art. 82 de la LPAC, para que en el plazo de los diez días hábiles siguientes pudiera tomar vista del mismo y aportar cuantos documentos y/o alegaciones considerase pertinentes.

Según certificado del secretario general del municipio emitido el día 3 de febrero de 2026, el interesado no ha formulado alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

El día 4 de febrero de 2026, se emitió por la Secretaría del Ayuntamiento de Ciempozuelos, informe para la revisión de oficio del presente expediente sancionador. En la misma fecha, el concejal

delegado de Seguridad Ciudadana, en virtud de las facultades conferidas mediante Resolución de la Alcaldía 327/2026, de 2 de febrero, ha emitido resolución por la que se acuerda la propuesta de resolución que se ha remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la resolución sancionadora número 2511/2021, de 5 de octubre 0374/2021, en cuanto resolvió el expediente sancionador SLC-415-20-01504, al considerarla incurso en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 a) de la LPAC. Dicho informe se apoyaba en el fallo de la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, dictada por el Tribunal Constitucional, en el recurso de inconstitucionalidad 5342/2020, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, y del Real Decreto 956/2020.

Igualmente se declara la nulidad de todos los actos dictados posteriormente en el procedimiento de recaudación, referidos al débito ya generado; se insta a que se devuelvan los ingresos indebidamente abonados y a que se proceda al archivo del expediente sancionador indicado.

Consta el registro de salida de la notificación de dicha resolución al interesado, el 6 de febrero de 2026.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que

establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Ciempozuelos está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de 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 este tenga sentido favorable.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio, resulta del precepto últimamente indicado, debiendo destacar que de la literalidad del precepto se colige que el dictamen del órgano consultivo adquiere carácter parcialmente vinculante, en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide, sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

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

corporaciones locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

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

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 110 y concordantes de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa, adecuadamente completados con las disposiciones rectoras del desarrollo de los procedimientos administrativos.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello deberemos entender aplicables las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, como ocurre en este caso, no opera la caducidad y el transcurso del mismo plazo únicamente permitiría considerar aplicable el silencio administrativo, con sentido negativo, ex

artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

Las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

En este caso, se ha incorporado al expediente el informe de 14 de octubre de 2025, de los servicios técnicos de la Unidad Sancionadora, que es el que sirvió de fundamento al inicio del procedimiento.

Posteriormente la propuesta de resolución, que incluye el análisis de su argumentación, la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, se ha elaborado por el secretario accidental del consistorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º, del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Además, como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Según consta en el expediente remitido, se confirió trámite de audiencia al interesado en el procedimiento, que no formuló alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

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

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

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

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

“(...) por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de

pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1 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 sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad; es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (Rec. 1443/2019):

“(...) debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

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

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

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

Con arreglo a dicho precepto cabe entender que sólo serán susceptibles de revisión los actos sancionadores que hayan puesto fin a la vía administrativa, es decir, que contra los mismos no quepa ya recurso administrativo alguno, y que no hayan sido objeto de impugnación judicial.

En el presente caso, 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 de la sanción que le fue impuesta por el consistorio, por el incumplimiento durante el estado de alarma de las limitaciones de la libertad de circulación de las personas, al haberse declarado inconstitucionales y nulos determinados preceptos en que se amparaba la sanción. De esa forma, la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre, enjuició la constitucionalidad del Real Decreto 926/2020, 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 estas no afectan por sí mismas, de manera directa, a los actos y disposiciones dictados sobre la base de los preceptos anulados durante su vigencia, si bien precisó sus efectos, en caso de afectar a normas sancionadoras y/o restrictivas de derechos.

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

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

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

b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.

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

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

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

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

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

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

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

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

horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas”.

Por su parte, y aunque no sea de aplicación al caso que nos ocupa, el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, 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, por un lado, 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. Por otra parte, considera 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 CE y conforme a lo declarado en la STC 83/2016, FJ 8, debiendo circunscribirse a limitarlos de forma razonable, proporcionada y procedente.

En aplicación de lo expuesto, valora la constitucionalidad de las medidas del artículo 5.1 Real Decreto 926/2020, llegando a una conclusión diferente respecto de la precedente Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, en lo que concierne al 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, necesaria y proporcionada.

Adecuada ya que “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 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio- 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. El tenor literal de la citada Sentencia recoge cuanto sigue:

«En primer lugar, porque el apoderamiento a las autoridades competentes delegadas para disponer, según se ha recordado, de amplias facultades para determinar la aplicación de las medidas previstas en los arts. 5 a 8 del inicial Real Decreto 926/2020, sin restricción parlamentaria alguna, con la facultad incluso de “modular” y “flexibilizar” (a tenor del citado art. 10, en su nueva versión) la aplicación de todas aquellas limitaciones, esto es, en rigor, la potestad de modificar por sí, en grado y con alcance no

definidos, lo establecido en el acuerdo de prórroga, son decisiones que tan solo hubieran debido corresponder a la propia Cámara. El Congreso vino así a desapoderarse de su exclusiva responsabilidad constitucional para reformar o no, ante una nueva petición de prórroga, el alcance y las condiciones (art. 6.2 LOAES) con los que acordó la primera. Y, en segundo término, porque, en el amplio régimen de aquel apoderamiento a las autoridades competentes delegadas, el acuerdo del Congreso autorizó, también, la “suspensión de las limitaciones” establecidas en los ya citados arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020 (conforme a la nueva redacción de su art. 10 acordada por la Cámara y puesta en vigor por el Real Decreto 956/2020), lo que, asimismo, conllevaba el poder de decidir más tarde la reactivación de tales limitaciones; decisión esta última equivalente, de hecho, a una renovación o restauración, total o parcial, del estado de alarma. Algo que solo debería haber acordado el Congreso mediante la concesión de una ulterior prórroga y en atención a las circunstancias sobrevenidas. La vacuidad de la determinación del plazo de prórroga, fijado por completo al margen de si las medidas autorizadas se llegarían a implantar y durante cuánto tiempo, unido a la atribución a instancias no parlamentarias de la potestad que solo al Congreso corresponde, de reconsiderar –a la vista de la segura evolución, en la dirección que fuere, de la situación de crisis– el mantenimiento, y en tal caso en qué términos, de las limitaciones extraordinarias que se hicieron pesar sobre el funcionamiento ordinario del estado de derecho, con particular afectación al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de la ciudadanía, que fueron sometidos a limitaciones y restricciones, hace que tampoco podamos reconocer el cumplimiento del cuarto de los criterios que debería haber seguido el Congreso de los Diputados en el ejercicio constitucional del control al Gobierno de la gestión del estado de alarma prorrogado (art. 116.2 CE)».

Como corolario de lo resuelto, la STC 183/2021 concluye: *“(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”.*

La cuestión a examinar es si la mencionada declaración de inconstitucionalidad y nulidad que afecta, entre otros, al artículo 5 apartado 2 del Real Decreto 926/2020, en relación con el artículo 2, apartados 2 y 3, permiten sostener la declaración de nulidad de la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, al encontrarse el denunciado en la vía pública el 8 de noviembre a las 1.40 horas, conforme consta en el boletín de denuncia (adjunto al documento n.º 8).

Por tanto, la normativa aplicable es el Real Decreto 926/2020 ya que el Real Decreto 956/2020 entró en vigor el 9 de noviembre de 2020, al amparo de su disposición final segunda, y el razonamiento que fundamenta la inconstitucionalidad a los efectos de la consulta, se circunscribe a la competencia de las autoridades delegadas para adoptar medidas sobre las limitaciones de derechos. Por ello, dicho pronunciamiento afecta al ya citado Decreto 29/2020, en cuyo artículo 1 se ampara la sanción impuesta.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, *«de acuerdo con lo dispuesto en el art. 39.1 de la 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).

Como ya señalábamos en el dictamen 172/22, de 29 de marzo, la cuestión que se plantea, nos lleva al análisis del apartado segundo 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, 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. art. 9.3 CE.

Por el contrario, sí es posible la revisión expresamente prevista en el art. 40.1 in fine LOTC, esto es, “*en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador*

en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”, fundada en las previsiones del artículo 25.1 de la Constitución Española; 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 sanción administrativa firme por un incumplimiento del Real Decreto 926/2020, en relación con el artículo 1 del Decreto 29/2020, habrá que estar a lo dispuesto en el art. 40.1 *in fine* de la LOTC.

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

«Ahora bien, esta regla general admite ciertas excepciones, vinculadas con una posible revisión in bonum, que son las que de modo tasado se comprenden en el indicado art. 40.1 in fine LOTC (STC 159/1997, de 2 de octubre, FJ 7), y que afectan a “los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”, de manera que, cuando —como sucede en el

supuesto que enjuiciamos— está en juego la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la Sentencia de este Tribunal tiene efectos incluso sobre las situaciones jurídicas declaradas por Sentencia con fuerza de cosa juzgada. Así lo declaró, respecto del ámbito penal, la STC 150/1997, de 29 de septiembre, afirmando en su fundamento jurídico 5 que [l]a retroactividad establecida en el art. 40.1, in fine, de la LOTC supone una excepción in bonum a lo prevenido, en términos aparentemente absolutos, por el art. 161.1 a) CE (“la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”). Sin embargo, semejante excepción tiene su fundamento inequívoco, como no podía ser de otro modo, en la misma Constitución y, precisamente, en el art. 25.1 que impide, entre otras determinaciones, que nadie pueda sufrir condena penal o sanción administrativa en aplicación de normas legales cuya inconstitucionalidad se haya proclamado por este Tribunal Constitucional (...)

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

Dicha interpretación supone que, cuando se trata de la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la declaración de

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

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

Como ya dijimos en nuestro dictamen 249/21, de 25 de mayo, tal supuesto de nulidad se explica y justifica por la posición relevante que en el ordenamiento jurídico ocupan los derechos fundamentales, de modo que la especial protección que se confiere a estos derechos, constituye un límite a la válida actuación de las Administraciones Públicas.

Si bien no se ha concretado en el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Ciempozuelos cuál es el derecho o libertad que se considera vulnerado en este caso, lo cierto es que, según resulta del propio tenor de la STC 183/2021, no ofrece duda que se trataría del consagrado en el artículo 25 de la Constitución Española, según el cual *“nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. Como recoge el fundamento 11 de la citada sentencia antes transcrito *“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 este caso se sancionó a una persona que estaba en la vía pública, el día 8 de noviembre de 2020, a las 01:40 horas, en relación con el artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020.

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. Entre las garantías materiales, por lo que aquí interesa, se encuentra el principio de tipicidad. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2021, de 22 de abril, con cita de otras anteriores señala que *“el principio de legalidad comprende una serie de garantías materiales que, en relación con el legislador, comportan fundamentalmente la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes sanciones, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora”* y añade *“todo ello orientado a garantizar la seguridad jurídica, de modo que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones”*.

No está de más recordar, a propósito del principio de tipicidad, los problemas que ha planteado la aplicación del precepto que venimos analizando, pues, como es sabido, para garantizar la eficacia de las restricciones, el artículo 15 del Real Decreto 926/2020 estableció que su incumplimiento, así como, la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma, *“será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo 10 de la*

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”. En este sentido, el mencionado artículo 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, prevé que *“el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”*, lo que planteaba la discusión en torno a la legislación aplicable bien pudiera ser la legislación en materia de salud pública o las normas relativas a la protección de la seguridad ciudadana.

Precisamente, la mayor controversia se suscitó en torno a la aplicación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante, LOPSC) que tipifica como infracción grave *“la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”*.

En relación con esta cuestión el Ministerio del Interior remitió una comunicación a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la LOPSC, y criterios para las propuestas de sanción en la que se afirma que *“como incumplimiento de tales órdenes de la autoridad debe calificarse la mera inobservancia por la ciudadanía, no precisada de requerimiento previo de los agentes de aquélla, de las medidas adoptadas por el Gobierno como autoridad competente vigente el estado de alarma”*.

Debe destacarse que la Abogacía General del Estado, en informe emitido el 2 de abril de 2020, a propósito de una consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores por incumplimiento de las limitaciones impuestas durante el estado de alarma, mantuvo un criterio distinto al

del Ministerio del Interior, no sin reconocer la existencia de discrepancias entre las diferentes abogacías del Estado, de modo que sostuvo que el mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma no podía ser calificado automáticamente como infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la LOPSC, sino que dicha infracción podrá producirse, cuando habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad, y el particular desatendiera dicho requerimiento.

Esa falta de sustento normativo 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.

Así pues, teniendo en cuenta lo dispuesto en párrafo segundo del fundamento jurídico 11 de la STC 183/2021, 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 del artículo 5 del Real Decreto 926/2020, prorrogado por el R.D. 956/20, afectado por la declaración de inconstitucionalidad, en concreto, el apartado segundo, en relación con el artículo 2 apartados 2 y 3 el citado Real Decreto 926/2020, 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.

Sin perjuicio de lo indicado, conviene señalar que esta Comisión Jurídica Asesora no es ajena al contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2024, de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 2901/2021), conforme se indicó en el dictamen 26/25, de 16 de enero. La doctrina constitucional plasmada en la STC n.º 136/2024 no interfiere en la presente consulta, porque la razón que ampara la declaración de inconstitucionalidad a los efectos que nos ocupan, afecta a la competencia atribuida a las autoridades delegadas para adoptar las medidas limitativas de derechos fundamentales, y no a si las limitaciones en sí, se ajustan o no al bloque de constitucionalidad.

Por último, no cabe tampoco desconocer que razones de equidad y de justicia material, conllevan la necesaria apreciación de la nulidad invocada, habida cuenta de los numerosos pronunciamientos de esta Comisión Jurídica Asesora favorables a la revisión de oficio en supuestos relacionados, de modo que, una interpretación contraria originaría una indudable quiebra del principio de igualdad, tratándose, además, en todos estos casos, de manifestaciones de la potestad sancionadora de la Administración.

A propósito de ello, entendemos que no es óbice a la 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 el dictamen 109/17, de 9 de marzo, el artículo 106 de la LPAC, al igual que su predecesor artículo 102 LRJ-PAC, no discrimina qué tipo de actos pueden ser objeto de revisión de oficio por concurrir en ellos una causa de nulidad de pleno derecho; en particular, a diferencia de la declaración de

lesividad (art. 107) no condiciona su posible uso al carácter, favorable o negativo, del acto de que se trate sobre la esfera 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 del 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”*.

El dictamen del Consejo de Estado n.º 599/2014, de 3 julio, en relación con la revisión de oficio de una sanción administrativa

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

En la misma línea, el Consejo Consultivo de Navarra en su dictamen 30/2020, de 23 de noviembre indicó que *“en la actualidad el artículo 106.1 de la LPAC se configura como una auténtica acción de nulidad que faculta, tanto a los interesados como a la propia Administración, para instar la declaración de invalidez, tanto de los actos favorables como de los desfavorables o de gravamen que se encuentren incursos en alguno de los supuestos de nulidad radical del artículo 47.1, a través del procedimiento y garantías que establece el precepto”*.

Por tanto, conforme a lo expuesto, no existe obstáculo jurídico a la revisión de oficio planteada, sin perjuicio de que el ayuntamiento podría haber procedido a la revocación al amparo de lo establecido en el artículo 109.1 de la LPAC. En este sentido, a título de ejemplo cabe citar la Resolución de 7 de marzo de 2022, de la Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, sobre revocación de procedimientos administrativos sancionadores y anulación de las resoluciones sancionadoras emitidas en los mismos (BOE 11 de marzo de 2022).

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. De hecho, en esta línea también se pronuncia el Consejo Consultivo de Canarias. Cabe citar el dictamen 472/2025, de 12 de noviembre, favorable a la revisión de oficio de una sanción por hechos cometidos durante la vigencia del primer estado de alarma.

Por otro lado, en cuanto a los efectos que la revisión de oficio de la sanción, comporta, debe tenerse en cuenta que, en aquellos casos en que la sanción haya sido pagada, deberá procederse a su devolución. En este caso, figurando embargado cierto importe, será preciso devolverlo. En otro caso sería un ingreso indebido. A título ilustrativo, nos remitimos al dictamen del Consejo de Estado de 15 de julio de 2021, recaído en un expediente relativo a la solicitud de revisión de oficio en un procedimiento sancionador en materia de seguridad ciudadana.

Antes de concluir, consideramos necesario advertir que la propuesta de resolución cita normativa no aplicable al caso, dado que la sanción no se impuso durante la prórroga del conocido como segundo estado de alarma.

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 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 25 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 109/26

Sr. Alcaldesa de Ciempozuelos

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos