

Dictamen n°: **468/25**
Consulta: **Alcalde de Ciempozuelos**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de septiembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Ciempozuelos en funciones, a través del director general de Reequilibrio Territorial por delegación 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 del expediente n° SCL415-20-01486, en aplicación del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección la seguridad ciudadana, por incumplimiento del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 14 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 466/25, 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 (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. Yolanda Hernández Villalón, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

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

El 1 de noviembre de 2020, a las 02:25 horas, la Policía Local de Ciempozuelos extendió boletín de denuncia contra D. (...), por los hechos ocurridos en la avenida del Consuelo,16, por una posible infracción al artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), por incumplimiento del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, *“por incumplir la obligación de no circular por la vía pública en horario nocturno, entre las 00:00 y las 06:00 horas”*.

La resolución nº 374/2021 de 12 de febrero de 2021 inicia el procedimiento sancionador del expediente nº SCL415-20-01486. Tras un intento de notificación personal que resultó infructuoso, se notificó a la interesada dicha resolución por edicto publicado en el BOE nº 97, de 23 de abril de 2021.

El 18 de junio de 2021, se dicta resolución sancionadora n° 1675/21, imponiendo al infractor multa. Tras intento de notificación personal que resultó infructuoso, se notificó a la interesada dicha resolución por edicto publicado en el BOE n° 255, de 25 de octubre de 2021.

Conforme se lee en diversos informes del expediente, se practicó diligencia de embargo de la AEAT por cuantía de 757,97€.

TERCERO.- El 2 de junio de 2025, se presentó recurso de reposición contra diligencia de embargo.

Los servicios técnicos de la Unidad Sancionadora del ayuntamiento, emiten informe n° 114/25, de 10 de junio, de propuesta de inicio del 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional n° 183/2021, de 27 de octubre (rec. de inconstitucionalidad n° 5341/2020), que afecta a determinados preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre (en adelante, R.D. 956/20).

Por resolución de 10 de junio de 2025 del concejal delegado de Seguridad Ciudadana, que actúa por delegación de la alcaldía, en virtud de la Resolución n° 1871/2023, de 23 de junio, se acuerda el inicio del expediente de revisión de oficio de la resolución sancionadora.

La resolución iniciadora del procedimiento de revisión de oficio fue notificada al interesado, el 30 de junio de 2025 (documentos n° 15 y 16), confiriéndole trámite de vista y audiencia del expediente, por aplicación de lo establecido en el artículo 82 de la LPAC, para que en el plazo de los

diez días hábiles pudiera tomar vista del mismo y aportar cuantos documentos y/o alegaciones considerase pertinentes.

La secretaria accidental certifica en el informe de 8 de agosto de 2025, que la interesada no formuló alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

En el citado Informe de 8 de agosto de 2025, la secretaria accidental del Ayuntamiento de Ciempozuelos, formula informe-propuesta para declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución sancionadora nº 1675, de 18 de junio de 2021, 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 nº 183/2021, de 27 de octubre, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos del R.D. 956/20.

Se proponía igualmente, proceder a la devolución de ingreso indebidamente abonado, por importe de 601 €, y que se procediera al archivo del expediente sancionador. Conviene destacar al efecto, que la deducción aplicada por la AEAT a petición del Ayuntamiento de Ciempozuelos en concepto del pago de multa por infracción de normativa de circulación en la etapa de pandemia ascendió a 757,97.-€.

-El 8 de agosto de 2025, el concejal delegado de Seguridad Ciudadana, suscribió la propuesta de la secretaria accidental, emitiendo el Decreto 2152/2025, y acordó elevarla a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para preceptivo dictamen, con suspensión del plazo para resolver.

El registro de salida de dicha notificación es de fecha 12 de agosto de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

El alcalde en funciones de Ciempozuelos está legitimado para recabar el dictamen, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

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

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio, resulta del precepto últimamente indicado, que exige que se adoptará previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere así en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide, sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que permite a las corporaciones locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

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

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

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, deberemos entender aplicables las disposiciones sobre

el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio; mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, no opera la caducidad y el trascurso del plazo únicamente permitiría considerar aplicable el silencio administrativo, con sentido negativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

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

En este caso, en respuesta a la resolución nº 1660, de 10 de junio de 2025 del concejal delegado de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Ciempozuelos (doc. nº 8), se emite Informe por la secretaria accidental del citado ayuntamiento con fecha 8 de agosto de 2025, 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.

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

Según consta en el expediente, se confirió trámite de audiencia al interesado en el procedimiento, que no formuló alegaciones.

Finalmente, la propuesta de resolución contiene claramente la causa de nulidad en la que se ampara la revisión, y el sentido de la propuesta, 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 al artículo 106.5 de la LPAC, es decir, al plazo de seis meses, pues bien, teniendo en cuenta que el recurso de reposición y la solicitud de devolución de ingresos indebidos consta con registro de entrada de 2 de junio de 2025, a fecha de emisión del presente dictamen la Administración solicitante se encuentra dentro de plazo.

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

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

“(...) por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1o de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la

institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

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

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. Dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de 2016 - recurso 319/2016-).

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

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

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

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

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

Con arreglo a dicho precepto cabe entender que sólo serán susceptibles de revisión los actos sancionadores que hayan puesto fin a

la vía administrativa, es decir, que contra los mismos no quepa ya recurso administrativo alguno, y que no hayan sido objeto de impugnación judicial.

En el presente caso, en el procedimiento sancionador que se pretende revisar, se ha agotado la vía administrativa y no consta impugnación judicial de la sanción impuesta en su día.

El procedimiento de revisión de oficio sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora se plantea, por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, a instancia de la persona sancionada, con motivo del incumplimiento durante el estado de alarma de las limitaciones de la libertad de circulación de las personas, por haberse declarado inconstitucionales y nulos determinados preceptos en que se amparaba la sanción, por la STC nº 183/2021, de 27 de octubre (rec. de inconstitucionalidad nº 5341/2020), que afecta a determinados preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Como es sabido, el artículo 5.1 del R. D. 926/2020 establecía la limitación de circulación en horario nocturno 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”.

Por otro lado, el artículo 5.2 del R.D. 926/2020 –anulado– señalaba:

“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”.

La STC 183/2021 de constante referencia, amplía los aspectos a examen en la STC 148/2021, de 14 de julio, en lo que concierne a la prórroga acordada por el R.D. 956/2020, del estado de alarma regulado por el R.D. 926/2020, para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

A los efectos que interesan, la STC 183/2021 formuló dos pronunciamientos, por un lado, «*la duración de la prórroga del estado de alarma se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados*

para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma, intervención decisoria que viene impuesta por la Constitución (art. 116.2) y que por lo demás concuerda, para la crisis extrema que se padece, con lo considerado por el Parlamento Europeo, e instado a los Estados miembros, en su resolución de 13 de noviembre de 2020 sobre el “Impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales”».

Y por otro, respecto la competencia de las autoridades competentes delegadas para adoptar las medidas previstas, entre otros, en el artículo 5 del R.D. 926/2020:

“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)”.

Conviene destacar que en este caso, la infracción se realiza el 1 de noviembre de 2020 conforme consta en el boletín de denuncia (adjunto al documento nº 8), por tanto, la normativa aplicable es el R.D. 926/2020, el R.D. 956/2020 entró en vigor el 9 de noviembre de 2020 (*Vid.* 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.

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 R.D. 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.

Como es sabido, y así lo 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:

«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».

Pues bien, en el caso que nos ocupa, al tratarse de sanciones administrativas firmes por un incumplimiento del artículo 5 del RD 926/2020, en período de prórroga por R.D. 956/2020, habrá que estar a lo dispuesto en el párrafo segundo del fundamento jurídico 11 de la sentencia, en relación con el art. 40.1 *in fine* de la LOTC, al consagrar este precepto 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 ha 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, la revisión se ampara en la causa de nulidad 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 CE, 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 éstos, 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”.

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 RD 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 concurrirá 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 RD 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 R.D. 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 STC n° 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° 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”*.

Como señaló el Dictamen del Consejo de Estado nº 599/2014, de 3 julio, en relación con la revisión de oficio de una sanción administrativa: *“la interesada ha solicitado la revisión de oficio de un acto desfavorable, cual es la sanción de 301 euros que se le impuso, y la Administración ha*

seguido el procedimiento del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ningún reproche cabe hacer, por tanto, a este curso procedimental. Ciertamente es que las vicisitudes del presente caso podrían haber llevado a la Administración a dar satisfacción a la interesada mediante la revocación del acto combatido, al amparo del artículo 105.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos requisitos también concurren. Sin embargo, en repetidas ocasiones ha indicado este Alto Cuerpo Consultivo que también cabe la revisión de oficio de los actos de gravamen o desfavorables (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.

QUINTA.- Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos indicados, 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 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u otras circunstancias); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”».

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

Por otro lado, en cuanto a los efectos que la revisión de oficio de la sanción, comporta, debe tenerse en cuenta que, en aquellos casos en que la sanción ya ha sido pagada, deberá procederse a la devolución de su importe, pues se trataría de ingresos indebidos (en un sentido parecido, el dictamen del Consejo de Estado de 15 de julio de 2021, recaído en un

expediente relativo a la solicitud de revisión de oficio en un procedimiento sancionador en materia de seguridad ciudadana).

En este sentido conviene tener en cuenta, que si bien la sanción impuesta ascendía a 601.-€, la retención practicada por la AEAT de la declaración del IRPF de 2024 de la sancionada fue de 757,97.-€. (certificado de retención adjunto al documento nº 1), por deudas con el Ayuntamiento de Ciempozuelos.

Se desconoce si la sancionada mantenía otras deudas con la entidad local, y fueron adicionadas al importe de la multa objeto de la solicitud de la revisión de oficio, al practicar la AEAT la retención.

De ahí, que sea necesario verificar tal extremo, a fin de concretar la cuantificación del ingreso indebido a devolver, es decir, si procede la devolución de los 757,97 € por corresponder a la multa más intereses, en este caso procedería la devolución de la totalidad (*ex. art. 32 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y art. 66.5 del Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, aprobado por el R.D.520/2005, de 13 de mayo*), o si los 757,97.-€ derivan del importe de la multa (601.-€) y otros conceptos ajenos.

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

CONCLUSION

Procede la revisión de oficio de la resolución nº 1675/2021, de 18 de junio, en el expediente sancionador SCL 415-20-01486 tramitado por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, con motivo del incumplimiento durante

el estado de alarma de las limitaciones de la libertad de circulación de las personas, por haberse declarado inconstitucional el artículo 5.2 del RD 926/2020 en relación con su artículo 2, apartados 2 y 3, prorrogado por el R.D. 956/20, previa verificación de la cuantificación del ingreso indebido a devolver, si procede la devolución de los 757,97 €, o de 601 €.

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 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 468/25

Sra. Alcalde de Ciempozuelos

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos