



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **270/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de diciembre de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 5 de noviembre de 2020, sobre revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho en materia sancionadora a instancia de D. X (expte. **215/20**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 29 de mayo de 2008, el Teniente de Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia resuelve iniciar expediente sancionador (número 1.084/2008/DU) a D. X por obras sin licencia, consistentes en la construcción de vivienda unifamiliar aislada de 1 planta, en Carril nº --, Valle del Sol, Gea y Truyols, que pueden ser constitutivas de una infracción urbanística grave sancionable con multa del 20 al 50% del valor determinado por el Servicio Técnico. Asimismo se requiere a la promotora para que en el plazo de dos meses solicite la correspondiente licencia o ajuste la obra a la misma.

El acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador da cuenta de la existencia de un previo expediente por los mismos hechos (nº 4987/2005) que finalizó por caducidad, algunas de cuyas actuaciones se incorporan al nuevo procedimiento sancionador.

La notificación de la resolución de incoación del expediente sancionador al Sr. X se dirige a la siguiente dirección postal: "Carril nº --, Casa nº--, Valle del Sol, Gea y Truyols, Murcia", siendo practicada el 25 de junio de 2008 a D. Y que, según diligencia del agente notificador, lo hace en calidad de "Amigo (Autorizado)".

SEGUNDO.- Con fecha 24 de julio de 2008, tiene entrada en el Ayuntamiento escrito de alegaciones encabezado por el nombre del interesado y firmado por éste pero sin la rúbrica.

TERCERO.- Mediante decreto, de 24 de septiembre de 2008, del Teniente de Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo se dispone:

"Ordenar el restablecimiento de la legalidad urbanística con declaración de la imposibilidad de legalizar los actos de edificación o uso del suelo realizados que resultan contrarios a las prescripciones del planeamiento y

ordenanzas municipales, disponiéndose en la resolución del presente procedimiento la ejecución de las medidas para el restablecimiento del orden infringido que resulten procedentes".

La comunicación de dicha imposibilidad de legalización es notificada de nuevo al Sr. Y en calidad de "amigo autorizado", el 16 de octubre de 2008.

CUARTO.- La propuesta de resolución, de 2 de febrero de 2009, impone a X una sanción de 23.626,15 euros correspondiente al 30% del valor determinado, como consecuencia de la realización de vivienda unifamiliar sin licencia y con incumplimiento de la ordenación urbanística aplicable, así como ordena restaurar físicamente los terrenos al estado anterior a la infracción.

Su notificación se realiza, el 29 de abril de 2009, de nuevo en la persona del Sr. Y en calidad de "autorizado".

QUINTO.- El Consejo de Dirección de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia, en su sesión de 21 de mayo de 2009, propone imponer la sanción indicada y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Dicha propuesta es aprobada, en la misma fecha, por el Teniente de Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo, constando otra vez su notificación al Sr. Y en calidad de "autorizado" el 28 de mayo de 2009.

SEXTO.- El 12 de junio de 2009, el interesado recurre en reposición el acuerdo sancionador, alegando en síntesis que el responsable de la legalización de la vivienda es el constructor, además de que se ha valorado la vivienda muy por encima de su valor real.

En este caso el escrito de recurso viene firmado y rubricado por el interesado.

El recurso se desestima por resolución del Teniente de Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo de fecha 22 de octubre de 2009, notificada, como en anteriores ocasiones, el 19 de noviembre de 2009 al Sr. Y en calidad de "amigo (autorizado)".

SÉPTIMO.- Con fecha 18 de diciembre de 2009, D.^a Z, en calidad de representante del interesado, presenta escrito en el que indica que fue ella quien contestó de parte del Sr. X la carta que recibe con fecha 19 de noviembre de 2009, avisando a éste que está en Inglaterra y que no vuelve a España antes de 2010, por lo que solicita ampliación del plazo para contestar.

OCTAVO.- Con fecha 13 de mayo de 2019, un abogado, actuando en nombre y representación del Sr. X, ejercita la acción de nulidad frente a la resolución de 21 de mayo de 2009 y 22 de octubre de 2009 fundamenta en los siguientes hechos y motivos de nulidad:

- Nulidad del artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) por defectuosa notificación de todos y cada uno de los

trámites y fases procesales esenciales que integran el procedimiento sancionador, lo que ha determinado la vulneración del derecho fundamental de defensa, comprendido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva, así como del derecho a ser informado de la acusación formulada de contrario recogidos en el artículo 24.1 de la CE, generando para la parte recurrente indefensión. Todas las notificaciones del expediente se han practicado en un domicilio distinto al destinatario, sin reseñarse la identidad completa del receptor y sin acreditar la justificación de la atribuida representación que aduce el Sr. D. Y, registrándose mi escrito en nombre de Sr. D. X con falsedad en la firma de dicho documento y tramitándose el mismo como recurso de reposición por parte de esta Administración.

- Nulidad por vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad consagrado en el artículo 9.3 CE, por prescindir en el procedimiento sancionador instruido de las garantías que suponen al administrado el régimen general de notificaciones.

- Nulidad del artículo 62.1.e) LPAC por inobservancia de los requisitos formales relativos a la notificación y a la investigación de los hechos y personas intervinientes, lo que hace que se esté prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.

- Nulidad por aplicación del principio de legalidad y de igualdad consagrado en el artículo 14 CE (trato igualitario a situaciones idénticas).

NOVENO.- Iniciado el procedimiento de revisión de oficio mediante resolución, de 26 de junio de 2020, del Teniente de Alcalde Delegado de Desarrollo Sostenible y Huerta y conferido trámite de audiencia al interesado, con fecha 20 de julio de 2020 presenta escrito por el que se ratifica en las alegaciones de su escrito inicial.

DÉCIMO.- Con fecha 29 de julio de 2020, la Jefa del Servicio Administrativo de Disciplina Urbanística formula propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de revisión de oficio y concluye que procede declarar la nulidad de la resolución sancionadora. Se basa, entre otros, en los fundamentos de la Sentencia firme 74/2014, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 7 de Murcia sobre un caso idéntico, que advierte que la resolución sancionadora adolece de nulidad de pleno derecho como consecuencia del defecto procesal apreciado en las notificaciones practicadas, siendo generadoras de indefensión para la parte.

También se fundamenta la propuesta en diversos Dictámenes emitidos por este Consejo Jurídico, en supuestos sustancialmente iguales, favorables a la nulidad de pleno derecho.

UNDÉCIMO.- Por Decreto del Teniente de Alcalde Delegado de Desarrollo Sostenible y Huerta, de 30 de julio de 2020, se dispone el traslado de las actuaciones al Consejo Jurídico para la emisión de Dictamen preceptivo.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 5 de noviembre de 2020.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos administrativos de las Corporaciones Locales en supuestos de nulidad de pleno derecho, vicios que se alegan en el presente expediente, en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ); específicamente en materia de urbanismo, el vigente artículo 60 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece que las Entidades Locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

De igual modo, la aplicación de este régimen general a la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), que señala: *"Las Corporaciones locales podrán 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"*.

Y, finalmente, el artículo 280 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, establece que en supuestos de nulidad se procederá en los términos previstos en las normas de procedimiento administrativo común, previo Dictamen favorable del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento, órgano competente para resolver, legitimación activa y plazo.

1. El procedimiento de revisión de oficio y los trámites que lo integran conforme a la normativa de aplicación.

Cuando se presenta la solicitud de revisión de oficio (el 13 de mayo de 2019) ya había entrado en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPACAP), por lo que será de aplicación al procedimiento que nos ocupa.

El artículo 106.1 LPACAP establece que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

Conforme a la doctrina jurisprudencial (STS de la Sala 3ª de 13 de octubre de 2004), el procedimiento de revisión de oficio ha de tramitarse en dos fases: la apertura del expediente que ha de tramitarse con arreglo a las disposiciones del Título VI de la LPAC (disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos), sin excluir la intervención del Consejo de Estado o del organismo consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, y la fase resolutive de la pretensión de declaración de nulidad del acto; de suerte que si ya sea de modo expreso o presunto, la Administración deniega la apertura del expediente de revisión lo procedente será que se acuda a la Jurisdicción Contenciosa para que ordene a la Administración que inicie el trámite correspondiente a la segunda fase y se pronuncie expresamente sobre si realmente existe la nulidad pretendida (Sentencia núm. 93/2014 del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 4 de Murcia).

En relación con el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación por el órgano competente para la resolución con designación del órgano que instruye, los informes pertinentes sobre la acción de nulidad, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo. A la luz del expediente remitido puede considerarse que el procedimiento se ha ajustado a las normas que lo disciplinan, sin que se adviertan carencias esenciales.

2. Sobre el órgano competente para la declaración de nulidad de pleno derecho.

Al tratarse de un Ayuntamiento al que le es de aplicación el régimen de organización de los grandes municipios (Título X de la LBRL), resulta que al Pleno le corresponde revisar sus actos (artículo 123.1,l), y al Alcalde y a la Junta de Gobierno Local los suyos (artículo 127.1,k), correspondiendo a esta última el ejercicio de la potestad sancionadora ex artículo 127.1,l) LBRL.

3. Legitimación activa.

La legitimación activa se hace recaer por el artículo 106 LPACAP en el interesado, concepto que ha de ser entendido en los términos en que lo describe el artículo 4 de la misma Ley. Resulta evidente en el supuesto sometido a consulta que si se trata de impugnar una resolución sancionadora la condición de interesado reside de forma primaria en el responsable o sancionado, cualidad ésta que en el procedimiento sancionador que da lugar al acto ahora impugnado corresponde a D. X, al que cabe reconocerle legitimación activa para impugnar la sanción que le fue impuesta.

4. Requisito temporal.

El acto impugnado es la resolución, de 21 de mayo de 2009, del Teniente de Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia que le impone a D. X una sanción de 23.626,15 euros correspondiente al 30% del valor determinado, como consecuencia de la realización de vivienda unifamiliar sin licencia y con incumplimiento de la ordenación urbanística aplicable, así como le ordena restaurar físicamente los terrenos al estado anterior a la infracción y la resolución, 22 de octubre de 2009, del mismo órgano, que desestima el recurso de reposición interpuesto frente a la misma.

De apreciarse motivo de nulidad, no existe límite temporal para la iniciación del procedimiento, ya que la declaración de oficio de aquélla puede efectuarse en cualquier momento (artículo 106.1 LPACAP), siendo imprescriptible el ejercicio de la acción.

TERCERA.- Las causas de nulidad invocadas.

El artículo 106 LPACAP regula la revisión de oficio como institución jurídica a través de la cual se habilita a las Administraciones Públicas para declarar la nulidad de aquellos de sus actos que estén incursos en alguno de los tasados motivos de invalidez que establece el artículo 47.1 de la misma Ley.

La revisión, por su propio perfil institucional, no puede ser utilizada como una vía subsidiaria a la de los recursos administrativos ordinarios alegando los mismos vicios que hubieran podido ser enjuiciados en tales recursos, pues, como insiste la doctrina, sólo son relevantes los de especial gravedad recogidos en la ley, en este caso, en el artículo 41 LPACAP.

El carácter extraordinario ("*cauce de utilización excepcional y de carácter limitado*", según el Dictamen del Consejo de Estado núm. 3.380/98, de 8 de octubre) que es propio de los procedimientos de revisión de oficio, impone una interpretación estricta de las normas reguladoras de esta vía impugnatoria y de las causas de nulidad que habilitan su uso, pues en definitiva se trata de abrir un nuevo debate fuera de los cauces ordinarios.

Atendido tan extraordinario carácter, este Dictamen se contrae de forma estricta a la determinación de si en el supuesto sometido a consulta concurren tales causas para establecer si se dan las circunstancias legales habilitantes para declarar la nulidad del acto administrativo impugnado.

Para el solicitante de la revisión de oficio la resolución sancionadora lesionó su derecho a la tutela judicial efectiva, produciendo indefensión (artículo 24.1 CE), conculcándose su derecho a la defensa. Entiende que concurre la causa prevista en el artículo 62.1, letra a) LPAC (en atención a la fecha de iniciación del procedimiento de revisión de oficio sería el artículo 47.1, letra a) LPACAP), en cuya virtud serán nulos los actos administrativos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Asimismo también alega el vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1,e) LPAC (artículo 47.1, letra e), según hemos dicho), al haber prescindido el Ayuntamiento de todo el procedimiento previsto en los entonces vigentes artículos 58 y 59 de la LPA (artículos relativo al régimen de notificaciones), habiendo sido practicadas a persona distinta del administrado que carece de facultades de representación y sin reflejar correctamente los términos cumplidos de dichas notificaciones.

CUARTA.- Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

Alega el solicitante de la nulidad de pleno derecho que en el expediente sancionador no se han efectuado las notificaciones de manera que se salvaguarden los derechos del administrado, ni se han respetado las garantías procedimentales que la Ley ampara, habiéndole privado de su derecho a la defensa, al omitirse el trámite de audiencia en un procedimiento sancionador.

I. Sobre el funcionamiento del servicio público en relación con la notificación de las actuaciones integrantes del expediente sancionador.

Examinadas las actuaciones obrantes en el expediente sancionador 1.084/2008/DU resultan acreditados los siguientes hechos en relación con la causa de nulidad (artículo 47.1,a), LPACAP) invocada por el solicitante:

1. Las actuaciones del expediente sancionador, aunque dirigidas a D. X como presunto responsable (y finalmente como sancionado) fueron recibidas por D. Y que, según diligencia del agente notificador, lo hace en calidad de "Amigo (Autorizado)" que resulta ser el vendedor de la parcela al interesado y sin especificar siquiera el domicilio en el que se hace entrega de la notificación.

2. Como afirma el representante del actor, no consta en la notificación el domicilio donde se practica la misma, o los intentos realizados en el domicilio del interesado, la identidad completa del receptor y la justificación de la atribuida representación que aduce el Sr. Y.

3. Del mismo modo, carece el expediente de la acreditación de que se realizaran actuaciones de averiguación de otras posibles direcciones o medios para proceder a una notificación personal efectiva. Y es que no consta que se haya desplegado una actividad previa que lleve a la convicción razonable de que el interesado no fuera localizable, a cuyo fin se han de extremar las gestiones en averiguación de su paradero por los medios al alcance del órgano notificador (STC 158/2007, de 2 de julio), máxime cuando se trata de la notificación de actos integrantes de un procedimiento sancionador. A tal efecto, recuerda el Tribunal Supremo, en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 de mayo de 2011, que el Tribunal Constitucional viene señalando que existe un especial deber de diligencia de la Administración cuando pretende notificar sanciones, con relación a las cuales, en principio, antes de acudir a la vía edictal, debe intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos (SSTC 32/2008, de 25 de febrero, FJ 2; y 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2).

En suma, este Consejo Jurídico advierte un proceder irregular en la actuación de la Administración en el procedimiento sancionador sobre el que versa la revisión de oficio, que se concreta, como afirma la Sentencia 75/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 7 de Murcia-dictada en un supuesto que guarda grandes similitudes con el presente-, en que no se le notifica en forma legal el inicio del procedimiento sancionador, ni la concesión al presunto responsable de la infracción urbanística perseguida del plazo para formular alegaciones y proponer prueba, a lo que cabe añadir que tampoco la propuesta de resolución ni la resolución adoptada, lo que ha ocasionado efectiva indefensión al interesado, como reconoce la referida resolución judicial, al afirmar que *"el defecto procedimental denunciado por la parte es de los que producen efectiva indefensión. La notificación del inicio del procedimiento sancionador y del resto de trámites resulta imprescindible por su estrecha relación con el derecho a conocer la acusación y el ejercicio legítimo del derecho de defensa, que exige, como presupuesto ineludible que el administrado sujeto a un procedimiento sancionador conozca con precisión los hechos que se le imputan para poder articular una defensa eficaz frente a los mismos"*.

II. Sobre la vulneración de los derechos a la tutela efectiva y a un proceso con todas las garantías como motivos de nulidad de pleno derecho, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1,a), LPACAP.

Se advierte con facilidad que las peculiares características de la potestad sancionadora llevan a la doctrina constitucional a rodear de garantías su ejercicio y a extremar la diligencia exigible a los órganos administrativos en

la comunicación de los actos que integran el procedimiento sancionador, para posibilitar la reacción de los ciudadanos frente a la manifestación por antonomasia de las facultades de intervención y gravamen propias del *imperium* de que aparece investida la Administración.

Alcanzada la conclusión de la ausencia de notificación al interesado de las actuaciones integrantes del procedimiento sancionador y al no mostrar la Administración sancionadora la diligencia que le era exigible al no indagar la existencia de otras vías más eficaces de comunicación, procede ahora determinar si dicho comportamiento ha de conllevar la declaración de nulidad de la resolución sancionadora impuesta. A tal fin, considera el interesado que la ausencia de notificación le ha colocado en situación de indefensión, vulnerando así las garantías establecidas en el artículo 24 CE, afectando a su derecho a la defensa.

En relación con este motivo de nulidad, el Consejo de Estado recuerda en su Dictamen 301/2012:

"El artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que son nulos de pleno derecho los actos "que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional". Entre ellos se cuentan los contemplados en el artículo 24 de la Constitución, que consagra el derecho a no padecer indefensión, así como los derechos "a la defensa", "a ser informados de la acusación formulada contra ellos" y "a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa".

Aunque los derechos citados se refieran de modo primario al procedimiento penal, también son aplicables en el procedimiento administrativo sancionador, según ha declarado el Tribunal Constitucional en muchas ocasiones. Así, en la reciente sentencia 39/2011, de 31 de marzo, se decía:

Constituye una doctrina constitucional reiterada desde nuestra STC 18/1981, de 8 de junio, que "los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto" (fj 2), así como que "tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión", pues, como sostuvimos en el mismo lugar, "la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculcado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga" (fj 3).

Esto ha sido reiterado con posterioridad en la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2011, de 3 de mayo (fundamento jurídico segundo)".

A mayor abundamiento este Consejo ha venido señalando (por todos, Dictamen 25/2008) que la hipotética falta de notificación en vía administrativa del acto impugnado no lesiona el contenido esencial de un derecho susceptible de amparo constitucional, más en concreto, del derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24.1 de la Constitución, salvo cuando se esté ante procedimientos sancionadores, como ya destacó también en los Dictámenes 19 y 20 de 1999. Y es que desde su Sentencia de 8 de junio de 1981, el Alto Tribunal ha sostenido que las garantías consagradas en el artículo 24 de la Constitución resultan aplicables en los procesos judiciales y en los procedimientos administrativos de carácter sancionador, consecuencia de la identidad de naturaleza de los mismos.

De otra parte, la nulidad de las sanciones impuestas en un procedimiento sancionador en el que, por no haber sido conocido, el interesado no ha podido defenderse, es también doctrina constante del Tribunal Supremo. A

título de ejemplo puede citarse su sentencia de 10 de enero de 1997.

A este respecto el Consejo Consultivo de Andalucía, en Dictamen 103/2009, señala que *"por la operatividad constitucional del artículo 24 de la Constitución en los procedimientos administrativos sancionadores, la previsión del artículo 63.2 de la Ley 30/1992 (el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o produzca indefensión) resulta superada, de forma que en tales procedimientos la indefensión no origina anulabilidad del acto, sino nulidad de pleno derecho en virtud del artículo 62.1 a) de esa misma Ley"*.

En consecuencia, en el ámbito sancionador, una disminución efectiva y real de garantías con limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses (definición de indefensión ofrecida por la STS de 30 de mayo de 2003), determina la nulidad del acto y no su mera anulabilidad (Dictámenes de este Consejo Jurídico 273/2011 y 257/2012). Y esto es lo que ocurre en el supuesto sometido a consulta, toda vez que se priva al interesado de conocer los hechos que se le imputan, la sanción que se le impone, su contenido y motivación, al efecto de permitir su impugnación. Y no es obstáculo a dicha conclusión la posibilidad de recurrir con posterioridad la propia resolución sancionadora -ésta, en tanto que irregularmente notificada no habría devenido firme, al no computarse los plazos de recurso sino desde el momento de su notificación ajustada al ordenamiento-, pues, tratándose de sanciones, los derechos fundamentales del artículo 24 CE han de hacerse efectivos, precisamente, en el procedimiento sancionador, no después en otra fase o en otra instancia, como señala, entre otras, la STC 59/2004, de 19 de abril.

A mayor abundamiento, como se ha indicado con anterioridad por el Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional ha reiterado que entre las garantías del artículo 24 que son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador está el derecho de defensa, cuyo ejercicio presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificado debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (SSTC 226/2007, de 22 de octubre y 32/2008, de 25 de febrero).

Cabe añadir que, respecto a los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, el Pleno del Tribunal Constitucional (Sentencia 291/2000, de 30 de abril) ha declarado -con base en la doctrina constitucional sobre la extensión de las garantías del artículo 24.2 CE al procedimiento sancionador- que revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del artículo 24, cuando concurran los requisitos siguientes establecidos por la jurisprudencia: en primer lugar, que el no emplazado tenga un derecho subjetivo o interés legítimo que pueda verse afectado por la resolución que se adopte; en segundo lugar, que el no emplazado personalmente haya sufrido indefensión; y, por último, que el interesado puede ser identificado a partir de los datos que obran en el expediente (SSTC 175/2007, de 23 de julio y 54/2003, de 24 de marzo). El examen de las actuaciones sancionadoras en el supuesto sometido a consulta revela que tales requisitos concurren, dado que la resolución sancionadora afecta a derechos e intereses legítimos del solicitante, tampoco cabe advertir en él una falta de diligencia determinante de la situación de indefensión, pues ningún dato existe en el expediente de que pudiera tener conocimiento del procedimiento sancionador antes de que éste hubiera concluido. En definitiva, la sanción se ha impuesto sin respetar procedimiento contradictorio alguno y, por tanto, privando al interesado de toda posibilidad de defensa durante la tramitación del procedimiento sancionador.

En suma, se advierte en el presente caso que la falta de notificación de las actuaciones sancionadoras ha lesionado derechos fundamentales del interesado susceptibles de amparo constitucional, tales como los derechos a la defensa, a tener conocimiento de todas las actuaciones que le afecten (a ser informado de la acusación), a un

procedimiento con todas las garantías (derecho a ser oído) y a utilizar los medios de prueba para su defensa (artículo 24.2 CE), habiendo sufrido indefensión, concurriendo con ello el motivo de nulidad de pleno derecho previsto en el invocado artículo 62.1, a) LPAC (artículo 47.1, a) LPACAP actualmente vigente.

Por consiguiente, procede declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo sancionador y el archivo del procedimiento, como se contiene en la propuesta de resolución, todo ello de conformidad con nuestros Dictámenes 8/2016, 23/2017 y 106/2018, entre otros, recaídos en asuntos muy similares al dictaminado.

Finalmente, y como se indica a este respecto en la propuesta de resolución sometida a Dictamen, cabe añadir que la declaración de nulidad de la resolución sancionadora determinará asimismo la privación de sus efectos desde la fecha en que se dictó (efectos *ex tunc*) con las consecuencias de todo orden que de dicha declaración se deriven.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho presentada por D. X, al apreciarse la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, a) LPACAP en relación con la resolución sancionadora del Teniente de Alcalde de Ordenación Territorial y Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia, de 21 de mayo de 2009, con los efectos referidos en la Consideración Cuarta, II, párrafo *in fine*.

No obstante, V.E. resolverá.