



Dictamen nº **104/2024**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de abril de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Yecla, mediante oficio registrado el día 30 de enero de 2024 (REG 202400029703), sobre revisión de oficio de expediente sancionador instada por D. X (exp. 2024_033), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En virtud de una denuncia formulada por la Policía Nacional el 12 de mayo de 2019, se inició, mediante resolución de la Alcaldía de ese Ayuntamiento de 7 de noviembre siguiente, un procedimiento sancionador abreviado (núm. 301/2019) contra D. X.

Ello obedeció a la comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.16 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), esto es, el consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, pues en el Acta-Denuncia que se levantó se consignó que se le había intervenido un “cigarrillo porro y trozo de color marrón, al parecer hachís”.

Además, en dicho documento se recogía que el denunciado estaba domiciliado en la calle --, de la propia localidad de Yecla.

SEGUNDO.- Los días 25 y 27 de noviembre de 2019 se intentó notificar por vía postal al denunciado la citada resolución de incoación del procedimiento sancionador en el domicilio ya citado, pero los resultados fueron infructuosos dado que, según se reflejaba en los avisos recibidos, el interesado “ya no vive aquí”.

TERCERO.- La notificación de la resolución de incoación del procedimiento sancionador se realizó mediante un anuncio publicado en el Suplemento de Notificaciones del Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 311, de 27 de diciembre de 2019, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

CUARTO.- Mediante decreto de la Alcaldía de 5 de febrero de 2020 se resolvió imponer al interesado una sanción de 10.401 € como autor de la infracción grave ya mencionada.

QUINTO.- También se intentó notificar al sancionado la resolución del procedimiento sancionador abreviado en el domicilio antes indicado, con resultado igualmente infructuoso por encontrarse “ausente” del domicilio los días 14 y 17 de febrero de 2020.

SEXTO.- La notificación de la resolución sancionadora se realizó mediante un anuncio publicado en el Suplemento de Notificaciones del BOE núm. 66, de 14 de marzo de 2020.

SÉPTIMO.- De igual forma, las notificaciones por procedimiento postal de la liquidación de la multa impuesta en el procedimiento sancionador resultaron infructuosas los días 17 y 18 de agosto de 2020.

OCTAVO.- De nuevo, la notificación de la liquidación realizada en el procedimiento sancionador se llevó a cabo mediante un anuncio publicado en el Suplemento de Notificaciones del BOE núm. 253, de 23 de septiembre de 2020.

NOVENO.- Con fecha 23 de marzo de 2023 un abogado, actuando según manifiesta en representación de D. X, formula una solicitud de revisión de oficio del *procedimiento sancionador* ya citado.

En ella alega, en primer lugar, que se le notificó a su cliente el inicio del procedimiento sancionador en un domicilio de la localidad de Yecla que era el de su expareja, pero no el suyo. Destaca que en los avisos postales se exponía que no se había podido realizar la notificación porque estaba ausente. Insiste en que no se intentó practicarla en el domicilio que figura en su Documento Nacional de Identidad (DNI), que se corresponde con el del lugar de su empadronamiento. Recuerda que el artículo 41.4 LPAC habilita a las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados de oficio, recabar los datos sobre los domicilios de los interesados que figuren en los padrones municipales correspondientes.

Insiste en que el instructor del procedimiento no realizó la menor indagación para determinar el domicilio del interesado y que por eso se llevó a cabo mediante la publicación de un anuncio en el BOE.

Por esta razón, entiende que el acto es nulo de pleno derecho por haberse dictado con vulneración de las formas esenciales del procedimiento, lo que colocó a su cliente, a la vez, en situación material de indefensión, proscrita en el artículo 24.1 de la Constitución Española (CE). Así pues, considera que se incurre en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en los apartados a) y e) del artículo 47.1 LPAC.

En segundo lugar, sostiene que el acto cuya revisión solicita es, asimismo, nulo de pleno derecho por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente, dado que el Ayuntamiento no puede tramitar procedimientos sancionadores por la presunta comisión de la infracción grave ya mencionada.

Acerca de esta alegación, alude -sin embargo- de forma particular a la Sentencia núm. 235/2021, de 12 de noviembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Murcia. En ella se recuerda que, para que se pueda declarar la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo por haberse dictado por un órgano manifiestamente incompetente [art. 47.1,b) LPAC)], “es necesario que “se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido”. El adjetivo “manifiesta” exige que la incompetencia sea notoria. El Consejo de Estado en su Dictamen 1.592/2011, de 17 de noviembre, declara que “para generar la nulidad la incompetencia ha de ser “manifiesta”, sin que exija un esfuerzo dialéctico su comprobación o, dicho de otro modo, como también ha tenido ocasión de reiterar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de ser clara, incontrovertida y grave, sin que sea precisa una labor previa de interpretación jurídica (STS de 12 de junio de 1986 y 22 de marzo de 1988, entre otras muchas), utilizando términos tales como “patente? u “ostensible” o “notoria” para adjetivar la incompetencia (STS de 20 de febrero de 1992)”.

De igual modo, se explica en esta resolución judicial que “existen posicionamientos judiciales diversos sobre la falta de competencia del Ayuntamiento de Yecla (y otros) para conocer de expedientes que terminan con la imposición de multa por declarar probados hechos subsumibles en el artículo 36.16 de la LOPSC en los órganos jurisdiccionales unipersonales de lo contencioso administrativo de la Región de Murcia, sin que el Tribunal Superior haya podido entrar a resolver y sin que el Tribunal Supremo haya conocido en casación: así, por ejemplo, a favor de la competencia del Ayuntamiento de Yecla para conocer de expedientes que terminan con la imposición de multa por declarar probados hechos subsumibles en el artículo 36.16 de la LOPSC: SSJCA nº 1 de Murcia nº 144/2021 y 211/2021; y, en contra, SSJCA nº 5 de Murcia nº 43/2020 y 58/2020, SSJCA nº 4 de Murcia 116/20 y SSJCA nº 6 de Murcia nº 126/20 y 127/20”.

Y se concluye que esta falta de univocidad jurisdiccional determina que la antedicha falta de competencia no pueda ser adjetivada como manifiesta, y que mucho menos cumpla los requisitos de que la incompetencia sea notoria, ostensible, clara, patente e incontrovertida.

Junto con el escrito aporta una copia del DNI del interesado, en el que figura su domicilio en la calle --, de la localidad albaceteña de Almansa. También acompaña un documento de ingreso en expediente ejecutivo, emitido en diciembre de 2022 por la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, en el que consta ese mismo domicilio. Por último, adjunta un certificado de empadronamiento individual histórico y otro de empadronamiento colectivo histórico en el domicilio de Almansa ya referido.

DÉCIMO.- El Comisario Principal, Jefe del Cuerpo de Policía Local de Yecla, realiza un informe el 24 de octubre de 2023 en el que, acerca de las indagaciones que se realizaron para practicar las notificaciones en el procedimiento sancionador, expone que *"no fueron más allá del domicilio que, ante los agentes de la autoridad, el denunciado dio libremente en el momento del acta-denuncia.*

De manera que se entiende, a todos los efectos, que el domicilio aportado por el interesado es el que rige para el inicio del procedimiento con independencia de que, posteriormente, pudiera comunicar ante la instrucción del mismo cualquier otro en su beneficio".

UNDÉCIMO.- El Secretario del Ayuntamiento consultante emite un informe el 26 de enero de 2024 en el que argumenta que los actos dictados en el procedimiento sancionador de referencia son nulos de pleno derecho por las causas señaladas en los apartados a) y e) del artículo 47.1 LPAC.

En este sentido, considera aplicable el razonamiento que se contiene en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2012, en la que se determina que en los casos en que la Administración no indaga suficientemente el verdadero domicilio del interesado, antes de acudir a la notificación edictal, se vulnera el artículo 24.1 CE.

De igual modo, entiende aplicable la doctrina que se recoge en la Sentencia núm. 145/2004 del Tribunal Constitucional, que, con fundamento en la Sentencia núm. 18/1981, de 8 de junio, ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales incluidas en el artículo 24.2 CE. Asimismo, que en ella se considera que el ejercicio de los derechos de defensa y a ser informado de la acusación en el seno de un procedimiento administrativo sancionador presupone, obviamente, que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de la efectiva posibilidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga.

Por otra parte, sostiene que la falta de notificación de los actos administrativos de inicio y resolución del expediente sancionador, cuya revisión se solicita, vicia a los mismos de nulidad de pleno derecho por la causa prevista en el apartado e) del 47.1 LPAC, esto es, por haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en cuanto ello supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento sancionador, que es el derecho de defensa.

Acerca de la segunda causa de nulidad alegada, que determinaría la nulidad del acto por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente, se recuerda que son numerosas las resoluciones judiciales (entre ellas la Sentencia núm. 144 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Murcia, de 7 de junio de 2021) en las que se argumenta que la cuestión plantea serias dudas de derecho por lo que no puede declararse que el acto administrativo sancionador haya sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente.

En apoyo de esta argumentación señala que se ha acogido este planteamiento en *"las sentencias nº 211 del Juzgado de lo Contencioso nº 1, de 20 de septiembre de 2021, la nº 235 del Juzgado nº 5, de 12 de noviembre de 2021, la nº 255 del Juzgado nº 6, de 18 de noviembre de 2021, la nº 257 del Juzgado nº 2, de 7 de diciembre de 2021, y la nº 10 del Juzgado nº 3, de 19 de enero de 2022".*

Así pues, considera que no procedería la declaración de nulidad de pleno derecho que se pretende por haberse dictado el acto administrativo en cuestión por un órgano manifiestamente incompetente.

DUODÉCIMO.- Con fecha 29 de enero de 2024 la Alcaldesa del Ayuntamiento consultante formula una propuesta de resolución del procedimiento para declarar la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en el procedimiento sancionador referido, por infracción de lo dispuesto en el artículo 36.16 LOPSC.

En tal estado de tramitación, se remite el expediente a este Consejo Jurídico, en solicitud de Dictamen, el 30 de enero de 2024, junto con un índice de documentos, pero no con el preceptivo extracto de secretaría.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo de conformidad con lo establecido en los artículos 106.1 LPAC y 12.6 y 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, dado que versa sobre una propuesta de revisión de oficio de actos administrativos por nulidad de pleno Derecho.

En este sentido, hay que resaltar que la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en los artículos 4.1,g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). De acuerdo con este último precepto, “*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*”.

SEGUNDA.- Actos objeto de revisión. Plazos para promover la revisión de oficio y para sustanciarla, órgano competente para resolverla y procedimiento seguido.

I. A pesar de que ni en la solicitud de revisión de oficio -en la que se solicita genéricamente la revisión del procedimiento- ni en la propuesta de resolución se detallan convenientemente, es evidente que el acto primario que es objeto de revisión debe identificarse con el decreto de la Alcaldía de 5 de febrero de 2020, por el que se impuso la sanción ya mencionada al solicitante de la revisión de oficio.

Dicha resolución, desfavorable para el interesado, ponía fin a la vía administrativa [art. 114.1.c) LPAC] y no fue objeto de recurso, por lo que es, en puridad, el acto que puede ser objeto de revisión de oficio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 106.1 LPAC, que establece que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen del órgano consultivo competente, “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”.

No obstante, dado que ha alegado que la actuación indebida de la Administración municipal, por falta de las adecuadas notificaciones, le colocó en situación de indefensión, no hay inconveniente en que los efectos de la declaración de nulidad de pleno derecho puedan extenderse, de manera expresa, a aquellos actos anteriores cuyos vicios intrínsecos pudieron provocar la lesión del derecho de defensa que se ha mencionado. Así pues, también cabe señalar como acto sujeto a revisión la resolución de incoación del procedimiento abreviado sancionador, en la medida en que también fue notificada de forma inadecuada.

II. Por lo que se refiere al requisito temporal para promover la revisión de oficio, se debe recordar que no existe un plazo predeterminado en la Ley para la incoación del procedimiento. El artículo 106.1 LPAC dispone que la nulidad puede declararse en cualquier momento, como ya se ha apuntado.

La acción de nulidad es imprescriptible, ya que su ejercicio no está sujeto a plazo alguno, si bien conviene tener presente que, en orden a la revisión, siempre operan con carácter general los límites previstos en el artículo 110 LPAC. Sin embargo, no se aprecia que la presente solicitud de revisión transgreda alguno de dichos límites.

En relación con el plazo de duración del propio procedimiento de revisión, el artículo 106.5 LPAC dispone que “Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de

interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".

Así pues, el transcurso del plazo señalado permite que el interesado pueda considerar desestimada su solicitud e interponer los recursos y promover las acciones que estime procedentes.

III. Sobre el órgano competente para declarar la nulidad de pleno derecho de dichos actos, se debe recordar que, al tratarse de un Ayuntamiento al que no le es de aplicación el régimen de organización de los grandes municipios [Título X de la LBRL], le corresponde al Pleno la declaración de nulidad de pleno derecho, conforme a una interpretación sistemática de los artículos 21.1,l), 22.2,j) y k) y 110.1 LBRL, según se ha señalado por este Órgano Consultivo, entre otros, en los Dictámenes núms. 98 y 168 de 2006. Se debe destacar que, en igual sentido, se han pronunciado el Consejo de Estado (Dictamen núm. 613/2010), los Consejos Consultivos de Andalucía (Dictamen núm. 722/2014) y de Canarias (Dictamen núm. 102/2014), así como la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco (Dictamen núm. 196/2010) y el entonces Consejo Consultivo de Madrid (Dictamen núm. 25/2012).

Finalmente, hay que recordar que la resolución que se adopte por el Pleno municipal deberá estar debidamente motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, conforme a lo que se prevé en el artículo 35.1,b) LPAC.

IV. En relación con el procedimiento de revisión seguido cabe afirmar que se han cumplimentado los trámites esenciales que se contemplan en el Título IV LPAC, denominado "*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*", puesto que, en materia de revisión de los actos en vía administrativa (Título V LPAC) el artículo 106 LPAC no regula un procedimiento específico que se deba seguir en estos casos.

En este sentido, se advierte que se ha adoptado el correspondiente acuerdo de iniciación, que se ha recabado el informe pertinente de la Jefatura Cuerpo de Policía Local de Yecla, que ha emitido informe el Secretario de la Corporación y que se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución, que aquí se analiza. Sin embargo, no se ha considerado necesario abrir un período de proposición y práctica de prueba.

TERCERA.- Procedencia de la revisión de oficio solicitada: actos nulos de pleno derecho que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (art. 47.1,a LPAC).

I. La revisión de oficio de actos administrativos, regulada en el artículo 106 LPAC, constituye un procedimiento excepcional en virtud del cual la Administración, ejerciendo potestades privilegiadas de autotutela, puede por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, anular o declarar la nulidad de sus propios actos.

Con arreglo a lo que se contempla en dicho precepto, puede declararse la nulidad de pleno derecho 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 LPAC. Y, de manera particular, como considera el interesado, cuando lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional [apartado a)] o cuando se hayan dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [apartado e)].

Además, como se dijo en nuestro Dictamen núm. 52/2009 con apoyo en el del Consejo de Estado núm. 506/2004, la excepcionalidad de la vía deriva de que no todos los posibles vicios alegables en vía ordinaria de recurso administrativo, económico-administrativo o contencioso-administrativo son relevantes en sede de revisión de oficio, sino sólo los específicamente recogidos en la ley. Por tanto, 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, siendo únicamente relevantes, como se ha dicho, los vicios de especial gravedad señalados en la ley.

II. En el presente supuesto, se alega que la resolución de incoación del procedimiento sancionador y la propia resolución sancionadora se intentaron notificar al interesado en una dirección inhábil, en la propia localidad de Yecla, que no se correspondía con la de su domicilio particular, que se localiza en Almansa (Albacete), donde está empadronado.

Dado que se consideró que los intentos de notificación postal habían resultado infructuosos y -no se realizaron otros intentos posteriores de averiguación de su domicilio- se practicaron las referidas notificaciones mediante sendos anuncios publicados en el BOE.

El interesado sostiene que eso le colocó en una situación material de indefensión, dado que hay que entender que le impidió conocer el hecho de que se estaba tramitando un procedimiento sancionador frente a él y, en particular, formular las alegaciones que considerase oportunas y proponer y practicar los medios de prueba que pudiesen interesar a su derecho.

Advierte que su domicilio aparece consignado en su DNI y que la Administración sancionadora pudo, asimismo, recabar fácilmente los datos del padrón municipal de Almansa, y conocer el domicilio donde notificarle adecuadamente, en cumplimiento de la habilitación que le reconoce para ello el artículo 41.4 LPAC, ya mencionado.

En este mismo sentido, recuerda este Consejo Jurídico que el artículo 46.1 LOPSC permite que las autoridades y órganos de las distintas Administraciones Públicas competentes para imponer sanciones puedan acceder a los datos relativos a los sujetos infractores que estén directamente relacionados con la investigación de los hechos constitutivos de infracción, sin necesidad de haber obtenido el consentimiento previo del titular de los datos.

Ya se ha expuesto que, en este caso, después de que las notificaciones en papel en la dirección de Yecla resultasen infructuosas no se trató de efectuar otras averiguaciones tendentes a identificar el verdadero domicilio del interesado.

Como ha venido destacando la doctrina del Consejo de Estado y la de este Órgano Consultivo, resulta necesario aplicar de manera rigurosa a la Administración los presupuestos que legitiman utilizar la notificación edictal, trayendo a colación, *mutatis mutandi*, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en relación con la falta de diligencia de los órganos judiciales en la práctica de las comunicaciones procesales, que conduce a acudir improcedentemente al emplazamiento edictal, siendo éste, como es, un medio supletorio y excepcional, sin practicar las correspondientes averiguaciones del domicilio de los actores. Es decir, se ha de desplegar una actividad previa que lleve a la convicción razonable de que los interesados no son localizables, a cuyo fin se han de extremar las gestiones de averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios al alcance del órgano notificador [Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 158/2007, de 2 de julio], cautelas que, desde luego o, no se han observado en el caso sometido a consulta.

Una vez constatada la imposibilidad de notificar de forma adecuada en la dirección del interesado de la que se disponía en Yecla, no procedía, sin más, acudir a la publicación edictal, sino que antes debieron realizarse averiguaciones para tratar de concretar su domicilio real. Y es evidente que la Administración municipal disponía de las facultades y de los recursos necesarios para ello.

Resulta manifiesto, por tanto, que la Administración no adecuó su actuación al estándar de diligencia exigido por la jurisprudencia y que señala la necesidad de indagar acerca de la existencia de lugares hábiles alternativos donde dirigir los envíos, en orden a agotar las posibilidades de notificación personal antes de acudir a la notificación mediante anuncio (*ex articulo 44.1 LPAC*). El análisis del expediente demuestra que, una vez que se intentaron sin éxito las notificaciones postales de las resoluciones de incoación y de resolución del procedimiento sancionador, y sin realizar indagación alguna acerca de la existencia de otros posibles lugares o vías hábiles para la notificación personal del interesado, se llevaron a efecto las citadas notificaciones edictales.

III. Pues bien, como se ha adelantado, el interesado sostiene, en primer lugar y de manera principal, que la falta de adecuada notificación de los actos cuya revisión solicita le ha colocado en una clara situación de indefensión, prohibida por el ordenamiento jurídico. Eso le habría ocasionado, pues, la lesión de un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional.

En este sentido, se ha referido a la infracción de lo previsto en el artículo 24 CE y, por ello, no a una mera vulneración de las normas administrativas de procedimiento (que por suponer un vicio o una irregularidad acarrearía una simple indefensión formal), sino a una auténtica violación del derecho a la tutela judicial efectiva que se consagra en el referido precepto constitucional. Así, el artículo 24.1 CE determina que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

Por su ubicación en la Sección 1^a del Capítulo Segundo del Título I CE no cabe duda de que se trata de un derecho fundamental, que goza, asimismo, de los mecanismos de protección jurisdiccional reforzada (procedimiento preferente y sumario ante la jurisdicción ordinaria y recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional) a los que se refiere el artículo 53.2 CE.

La prohibición de la indefensión forma parte, por tanto, del contenido esencial del citado derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En su virtud, se exige que los interesados en un procedimiento judicial o administrativo deban conocer, desde el comienzo y durante toda su tramitación, las distintas actuaciones que puedan afectarles. Por ello, se puede colocar a un administrado en situación de indefensión cuando se le prive o se le restrinja, total o parcialmente, la posibilidad de hacer valer sus derechos y posiciones en un procedimiento o lo que, es lo mismo, de ejercer de manera eficaz su derecho a rebatir los argumentos y consideraciones del otro contendiente o de la Administración y sustentar las suyas propias con el propósito de defenderse. Se pretende, con ello, salvaguardar el derecho de defensa mediante el recurso a la contradicción efectiva.

Antes de proseguir en este análisis, procede recordar que ya en sus primeras Sentencias -sirva como ejemplo la STC núm. 18/1981, de 8 de junio- el Tribunal Constitucional reconoció la aplicación de muchas de las garantías procesales que se citan en el artículo 24.1 CE a los procedimientos administrativos sancionadores.

La STC núm. 48/1984, de 4 de abril fue especialmente relevante en la definición del concepto indefensión. En ella se le atribuyó a la indefensión la condición de cláusula de cierre del artículo 24.1 CE y, de manera general pero en sentido negativo, se la califica como la “definición del derecho a la defensa jurídica, (...) que supone el empleo de los medios lícitos necesarios para preservar o restablecer una situación jurídica perturbada o violada consiguiendo una modificación jurídica que sea debida, tras un debate (proceso), decidido por un órgano imparcial (jurisdicción)”.

Pese a ello, el citado órgano constitucional precisó que existe, además, un concepto más estricto de indefensión, de naturaleza jurídico constitucional que no tiene por qué coincidir con el jurídico-procesal. A su vez, este segundo concepto material o constitucional de la indefensión puede encontrar su origen en un acto de carácter legislativo, de forma que una limitación o restricción indebida del derecho de defensa en ese caso supondría la lesión del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva regulado en el artículo 24 CE.

No obstante, en otro segundo plano, la privación del derecho de defensa proviene de los actos concretos de los órganos jurisdiccionales, que puede entrañar mengua “del derecho de intervenir en el proceso en el que se ventilan intereses concernientes al sujeto (...) así como del derecho de realizar los alegatos que se estimen pertinentes para sostener ante el Juez la situación que se cree preferable y de utilizar los medios de prueba para demostrar los hechos alegados y, en su caso y modo, utilizar los recursos contra las resoluciones judiciales”.

Años más tarde, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a, del Tribunal Supremo, de 1 de febrero de 1993, se admite la extensión de las exigencias del derecho a la tutela judicial a las actuaciones administrativas, pero sólo en los supuestos más graves. Así, se expone en dicha resolución que “el derecho de tutela judicial efectiva sólo excepcionalmente puede referirse a la actuación administrativa, pues es un derecho constitucional de prestación que ha de ser satisfecho por los órganos judiciales y no por la Administración; de ahí la excepcionalidad de que pueda vulnerarse en los procedimientos de ésta. Tan sólo en el caso de que la índole de la actuación administrativa sea tal que llegue a producir un resultado que cierre el paso a la ulterior intervención revisora de la Jurisdicción, o que no permita la reversión del mismo, podría aceptarse hipotéticamente que desde el plano de la actuación administrativa pudiera producirse la lesión de ese derecho”. Esta interpretación fue aceptada por el Consejo de Estado en sus Dictámenes núms. 679/2005, 1.481/2008 y 670/2009, entre otros. En el segundo de los mencionados se sostiene que la omisión de la notificación sólo podría provocar nulidad cuando diese lugar a una grave indefensión.

La Sección 3^a de esa misma Sala del Tribunal Supremo expuso en su Sentencia de 30 mayo 2003 que “los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material, que no surge de la sola omisión de cualquier trámite. De la omisión procedural ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses”.

Procede, en consecuencia, declarar la nulidad de las resoluciones de incoación y de resolución del procedimiento sancionador referidos, en la medida en que su falta de notificación adecuada ha dado lugar a una indefensión real

y efectiva al interesado (causa prevista en el artículo 47.1,a) LPAC), que le han impedido conocer la existencia misma del procedimiento hasta que ya había sido resuelto y, de forma destacada, formular alegaciones y proponer y practicar los medios de prueba que hubiese considerado procedentes en defensa de su derecho.

IV. Sólo resta por exponer alguna consideración acerca de la alegación de que los actos cuya revisión se pretende pudieran ser, de igual modo, nulos de pleno derecho al haber sido dictados por la Alcaldía de Yecla (art. 32.3 LOPSC), que sería un órgano y formaría parte de una Administración territorial incompetente (o carecería de competencia administrativa) en materia de protección de la seguridad ciudadana y no podría válidamente, en consecuencia, sancionar la infracción grave que se ha mencionado.

Pues bien, el solo hecho de que se discuta y cuestione en sede jurisdiccional la posible competencia municipal en materia de seguridad ciudadana evidencia que no se trataría, en cualquier caso, de una incompetencia manifiesta, que es la exigencia a que se refiere el artículo 47.1,b) LPAC y la que permitiría acceder a la revisión solicitada y declarar una posible nulidad de pleno derecho.

En el presente caso, como señala el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 981/2005, “en consideración a la doctrina antes apuntada y teniendo en cuenta el marco normativo aplicable (que no puede considerarse tan incontrovertido o absolutamente fuera de duda como para declarar que el órgano que dictó el acto es “manifiestamente incompetente”), parece claro que no cabe declarar la revisión de oficio pretendida, por cuanto la Administración no puede invalidar, por sí y sin acudir al orden jurisdiccional, el acto administrativo de que se trata”.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina de manera favorable la propuesta estimatoria de la solicitud de revisión de los actos de incoación y resolución del procedimiento sancionador ya referido, por estar incursos, debido a su falta de notificación adecuadas, en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 47.1,a) LPAC, con todos los efectos y consecuencias inherentes a dicho pronunciamiento.

No obstante, V.S. resolverá.