



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **76/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de marzo de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 16 de octubre de 2025 (COMINTER 279275), sobre revisión de oficio de resoluciones sancionadoras incoadas a la mercantil “Fernández Luzón Inversiones, S.L.”, por exceder del horario de apertura del establecimiento “Musik” (exp. 2025_332), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Dirección General de Administración Local tramitó treinta y dos expedientes sancionadores de la Sección de Espectáculos Públicos con los números 69, 101, 145, 366, 399, 424, 444, 478 y 554 del año 2018; 33,38, 40, 70, 98, 99, 152, 156, 157, 158, 159, 160, 170, 171, 172, 174, 175 y 176 del año 2019; 5, 6, 7, 8 y 17 del año 2020, contra la mercantil “Fernández Luzón Inversiones, SL”, por haber infringido el establecimiento denominado “MUSIK” el horario máximo de apertura en diversos días, comprendidos entre el 26 de enero de 2018 y el 16 de febrero de 2020. Estos expedientes concluyeron con la imposición de otras tantas sanciones pecuniarias.

Para la identificación del presunto responsable, se solicitó información al Ayuntamiento de Murcia sobre el tipo de licencia concedida y su titularidad. El Ayuntamiento informó que *“con fecha 05/03/2004 fue concedida Licencia de Puesta en Marcha y Funcionamiento para PIANO BAR, solicitada por FERNANDEZ LUZON INVERSIONES SL, CIF ..., la misma se tramitó dentro del procedimiento nº 5322/2003- AC. En cuanto a su clasificación en relación a la circular 2/94, el tipo de establecimiento que más se le asemeja sería el de BARES ESPECIALES”*.

SEGUNDO.- Al no ser abonadas las multas en período voluntario, se remitieron los expedientes a la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, para proceder a su recaudación en vía ejecutiva. Tras las oportunas actuaciones indagatorias, el referido órgano tributario no halló bienes ni derechos en cuantía suficiente para cubrir el importe de las deudas apremiadas, por lo que se declaró deudora fallida a la mercantil sancionada y se derivó la responsabilidad a sus administradores. El importe de la deuda reclamada ascendía a 39.802 euros.

Por los citados administradores de la sociedad se interpusieron las correspondientes reclamaciones económico-administrativas frente a las resoluciones de derivación de responsabilidad subsidiaria, que fueron estimadas el 23 de enero de 2024, mediante diversas órdenes de la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa. Dichas órdenes anularon la derivación de responsabilidad impugnada al considerar que *“a la vista de los datos aportados por el interesado puede llegarse a la convicción razonable de que existen suficientes elementos de juicio que hubieran debido determinar la indagación por la Agencia Tributaria de la Región de Murcia sobre si la mercantil fue la responsable de las infracciones que dieron lugar a la imposición de las sanciones para poder considerar suficientemente justificado el requisito objetivo requerido para la declaración de responsabilidad, pero nada se dice sobre esa cuestión en el acuerdo que declaró la responsabilidad de la aquí reclamante”*.

TERCERO.- A su vez, los administradores de la mercantil sancionada presentaron, en su propio nombre y en el de ésta, solicitud de declaración de nulidad de los expedientes sancionadores, que fue sellada en una oficina de Correos el 29 de mayo de 2022, pero que no fue recibida en la Sección de Espectáculos Públicos de la Dirección General de Administración Local, hasta el 30 de enero de 2023, según resulta de la copia que obra en el expediente.

La solicitud fundaba la nulidad en la lesión de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional del art. 10 de la CE -sin precisar cuál de ellos había de entenderse lesionado- y en la circunstancia de haberse dictado los actos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legamente establecido. El escrito afirmaba que la Policía Local de Murcia incurrió en error en la identificación del sujeto infractor al momento de efectuar las correspondientes denuncias que dieron lugar a las indicadas sanciones. Alegan los impugnantes que la empresa pretendidamente infractora *“Fernández Luzón Inversiones SL, traspasó el negocio denominado “CAFETERÍAS CON MÚSICA situado en los bajos de la Plaza de Toros de Murcia”, conocido como MUSIK el 24 de noviembre de 2008, a D. X”*. Afirman, asimismo, que cuando en el año 2017 conocieron que el nuevo titular del negocio no había procedido a tramitar el cambio de titularidad de la licencia de actividad, con el objeto de evitar posibles responsabilidades, la mercantil sancionada presentó comunicación de renuncia de la licencia ante el Ayuntamiento de Murcia. Sostienen, por tanto, la falta de legitimación pasiva de la empresa.

Asimismo, se alega indefensión en los correspondientes procedimientos sancionadores, al no haber tenido noticia de ellos durante su tramitación y hasta el inicio del procedimiento de derivación de responsabilidad hacia los administradores sociales, dado que todas las notificaciones cursadas en el seno de aquéllos se canalizaron a través de la dirección electrónica habilitada correspondiente a la empresa, que cesó su actividad en el año 2008, cuando se traspasó el negocio, y se revocó su CIF. De modo que tampoco los administradores podían acceder desde dicha fecha a la dirección electrónica de la empresa, con la consecuencia de desconocer la tramitación de los procedimientos sancionadores indicados, lo que les privó de la posibilidad de alegar lo conveniente a su defensa.

CUARTO.- Mediante escrito registrado el 16 de mayo de 2023, se aportó prueba en apoyo de la solicitud de nulidad formulada. Así, se unió al procedimiento la declaración D. X, en su condición de legal representante de “*Piano de Cola, SL*”, quien declara que “*la gerencia de la actividad en el establecimiento denominado Musik corresponde a Piano de Cola SL*”. Dicha declaración se realiza en sede judicial, como responsable civil subsidiario, en un procedimiento penal seguido por un delito de lesiones frente a un empleado de la referida mercantil.

QUINTO.- Tras considerar desestimada por silencio la solicitud de nulidad reseñada en el Antecedente tercero de este Dictamen, los interesados interpusieron recurso contencioso-administrativo, en el que reiteraron la fundamentación jurídica de su impugnación en vía administrativa, es decir, su falta de legitimación pasiva por el error en que incurrió la Administración al identificar al sujeto infractor y la indefensión que sufrieron en los procedimientos sancionadores ante la imposibilidad de formular alegaciones.

Tras la tramitación del procedimiento abreviado número 392/2023, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Murcia, dictó Sentencia número 246/2024, de 16 de diciembre, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor: “*ESTIMANDO PARCIALMENTE el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. ..., en nombre y representación de D. L, D. B y D. D, como administradores de la mercantil FERNANDEZ LUZON INVERSIONES, S.L., contra la Consejería de Presidencia y Hacienda de la Región de Murcia y frente a las resoluciones a las que se refiere el Fundamento Primero de la presente, es por lo que procede declarar la procedencia de la iniciación del procedimiento de revisión de oficio en los expedientes referidos*”.

En los fundamentos jurídicos de la sentencia, se indica que “*consta acreditada la falta de legitimación pasiva ab causam de la recurrente, en relación a los expedientes sancionadores de referencia, ... debido a que la mercantil Fernández Luzón Inversiones SL, traspasó en 2008 la actividad del negocio sito en el bajo de la plaza de toros a D. X, y se renunció a la licencia de actividad en 2017. Si bien lo que procede en el presente procedimiento a Juicio de esta Juzgadora, es la iniciación del procedimiento de revisión de oficio, que debió ser admitida...*”.

Mediante acuerdo de 7 de marzo de 2025 se declaró la firmeza de dicha sentencia.

SEXTO.- Por Orden de la Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias, de 7 de abril de 2025, se acordó iniciar los procedimientos de revisión de oficio de las 32 resoluciones sancionadoras y su acumulación, atendida su identidad sustancial.

SÉPTIMO.- Solicitado informe a la Sección de Espectáculos Públicos de la Dirección General de Administración Local, se evacua el 29 de abril de 2025.

El informe sostiene que:

1. *“Todos los expedientes citados han sido elaborados siguiendo el procedimiento sancionador legalmente establecido, y en ningún momento hubo alegaciones por el interesado, ni se aporta ningún tipo de documentación, ni recurso en vía administrativa, ni judicial a los expedientes, se procedió al ser firmes a la liquidación de las correspondientes sanciones, con su correspondiente traslado al órgano competente para el cobro de las mismas”.*

2. *“Las notificaciones de los expedientes mencionados se realizaron correctamente a través del servicio de Dirección Electrónica Habilitada única (DEHÚ)”. No se detiene el informe en justificar esta aseveración.*

3. Se realizaron actuaciones de averiguación de la identidad del titular de la licencia del local denunciado, que concluyeron cuando *“con fecha 31 de mayo de 2018 se recibe informe de fecha 29 de mayo de 2018 de la Jefa de Sección de Actividades, en la Sección de Autorización de Espectáculos Públicos y Procedimiento Sancionador, a través del sistema de registro, contestación del Servicio de Intervención y Disciplina de Actividades y Ponencia Técnica del Ayuntamiento de Murcia, en el que se especifica que consultados los antecedentes obrantes en el citado Servicio, con fecha 05/03/2004 fue concedida Licencia de Puesta en Marcha y Funcionamiento para PIANO BAR, solicitada por FERNANDEZ LUZÓN INVERSIONES, S.L. CIF ..., que se tramitó dentro del procedimiento n.º 5322/2003-AC”.*

En consecuencia, el informe concluía en sentido desfavorable a la declaración de nulidad.

OCTAVO.- Por la instructora del procedimiento de revisión de oficio se solicitó informe al Ayuntamiento de Murcia sobre los efectos de la renuncia presentada por el titular de la licencia y sobre quién era el titular de la licencia en el momento de la comisión de las infracciones sancionadas.

Mediante informe del Servicio de Disciplina e Intervención Urbanística de fecha 22 de mayo de 2025, la entidad local contestó como sigue:

“1. Respecto de los efectos sobre la titularidad de la licencia, derivados del traspaso de la actividad por el transmitente del negocio al Ayuntamiento, se informa que dicha comunicación nunca llegó a producirse, ya que el documento presentado por la mercantil “Fernández Luzón Inversiones, SL” en este Ayuntamiento, con fecha 17 de mayo de 2017, fue el de “comunicación de cese o renuncia para el ejercicio de las actividades y de prestación de servicios”, sin que en el mismo constara ninguna referencia a un posible nuevo titular de la actividad y siendo los efectos de dicha comunicación, tal y como figura en la misma, los de liberarse de toda responsabilidad u obligación que le pudiera corresponder desde ese momento en adelante.

2. Respecto de quien era el titular de la licencia de actividad del establecimiento entre el 26 de enero de 2018 y el 16 de febrero de 2020, es un extremo que se desconoce por este Ayuntamiento, dado que no fue hasta el 9 de mayo de 2023 que la mercantil PIANO DE COLA, SL presentó su comunicación de cambio de titularidad de la citada actividad”.

NOVENO.- Entre los días 13 y 21 de julio de 2025 se confirió el preceptivo trámite de audiencia a los interesados (la mercantil y sus administradores).

Con fecha 22 de julio de 2025, los administradores de la sociedad formularon alegaciones para reiterar las de su escrito inicial y aportar nuevos hechos y documentos justificativos.

Se adjuntan al escrito de alegaciones los siguientes documentos:

- Copia incompleta del contrato de traspaso de negocio entre la mercantil sancionada y D. X, fechado el 24 de noviembre de 2008, por el que la primera cede al segundo el “negocio de cafeterías con música situado en los bajos de la Plaza de Toros de Murcia, ejercido en tres locales colindantes, con espacios de uso común”.

- Solicitud formulada el 31 de julio de 2009, por el Sr. X al Ayuntamiento de Murcia, de aclaración sobre la similitud de la licencia de apertura de un piano-bar con la de café teatro y tablao flamenco, a efectos del horario de cierre del establecimiento, y contestación dada por la Corporación Local.

- Comunicación de cese o renuncia para el ejercicio de las actividades y de prestación de servicios en el local situado en los bajos de la Plaza de Toros, presentada por la empresa sancionada el 16 de mayo de 2017, ante el Ayuntamiento de Murcia. La comunicación se realiza en el modelo facilitado al efecto por la Corporación Local, en cuyo apartado 11 y último consta la siguiente declaración: *“que con esta comunicación me libero de toda responsabilidad u obligación que me pudiera corresponder de ahora en adelante”*.

- Certificación del Registro Mercantil de Murcia, según la cual la empresa sancionada causó baja provisional por el incumplimiento de sus obligaciones fiscales y fue dada de baja en el censo de entidades con fecha 12 de junio de 2015. El 24 de julio de 2019 se inscribió su baja de Hacienda por revocación del NIF. No consta que haya depositado las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios de 2018 a 2020, ambos inclusive. Las últimas cuentas depositadas son las del ejercicio 2008.

- Resoluciones relativas a la derivación de responsabilidad y reclamaciones económico administrativas favorables a los administradores (Antecedente segundo de este Dictamen).

- Declaración en sede judicial de don X ya reseñada en el Antecedente cuarto de este Dictamen, por la que declara ser responsable de la gestión del establecimiento “MUSIK”.

- Comunicación de la Dirección General de Administración Local a la empresa sancionada, de fecha 24 de abril de 2024, con ocasión de la tramitación de un nuevo procedimiento sancionador, en el que el referido órgano reconoce que el titular de la actividad que se desarrolla en el local “MUSIK”, desde el 9 de mayo de 2023, es “Piano de Cola, SL”, y no “Fernández Luzón Inversiones, SL”.

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Murcia, número 246/2024, de 16 de diciembre de 2024, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo presentado por los administradores de la mercantil frente a la desestimación presunta de su solicitud de declaración de nulidad de las resoluciones sancionadoras (Antecedente quinto de este Dictamen).

DÉCIMO.- Con fecha 30 de julio de 2025, la instructora formuló informe-propuesta favorable a la declaración de nulidad de las resoluciones sancionadoras impugnadas, al considerar que la empresa multada no fue autora de las infracciones que se le imputan, por lo que se habría vulnerado el principio de responsabilidad por los actos propios, íntimamente vinculado a los principios de legalidad sancionadora y presunción de inocencia previstos en los artículos 25 y 24 de la Constitución, respectivamente. Del mismo modo, considera que se vio vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, que ha extendido al procedimiento administrativo sancionador su doctrina referente a la incidencia que sobre este derecho tienen las notificaciones practicadas de forma defectuosa, en la medida que impiden conocer la acusación y el acceso mismo al procedimiento por parte del presunto infractor.

En consecuencia, la instructora propone estimar las solicitudes acumuladas de revisión de oficio y declarar la nulidad de las resoluciones sancionadoras impugnadas, al entender que concurren en ellas las causas establecidas en el artículo 47.1, letras a) y e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

UNDÉCIMO.- Con fecha 30 de julio de 2025, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante informa en sentido favorable la propuesta estimatoria formulada por la instructora, cuyo texto se incorpora al informe jurídico.

DUODÉCIMO.- Con fecha 31 de julio de 2025, se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos. El día antes, mediante Orden de 30 de julio de 2025, de la Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción exterior y Emergencias, se acordó la suspensión del procedimiento al amparo de lo establecido en el artículo 22.2, d) LPAC, y la notificación de dicha Orden a los interesados.

La Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe número 82/2025, el 3 de octubre de 2025, en sentido favorable a la propuesta de resolución, cuya fundamentación jurídica reproduce en parte.

DECIMOTERCERO.- Por Orden de 13 de octubre de 2025, de la Consejería consultante, se procede a

suspender el procedimiento de revisión de oficio con ocasión de la consulta preceptiva al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que se lleva a cabo mediante comunicación interior del pasado 16 de octubre de 2025, a la que se acompaña una copia del expediente administrativo, un índice de los documentos que lo integran y el preceptivo extracto de secretaría.

Asimismo, mediante diligencia expedida por la Secretaria General de la Consejería consultante, se hace constar que se han recibido por la Administración los correspondientes acuses de recibo de las notificaciones cursadas a los interesados de la indicada Orden de 13 de octubre de 2025, de suspensión del procedimiento revisor.

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 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 106.1 LPAC, dado que versa sobre una propuesta de resolución que decide sobre la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de 32 actos administrativos emanados de la Administración regional.

SEGUNDA.- Actos objeto de revisión, plazo para promover la revisión de oficio y órgano competente para resolver.

I. Los actos contra los que se dirigen los interesados para solicitar su declaración de nulidad son 32 resoluciones sancionadoras adoptadas entre los años 2018 y 2020, por el Vicesecretario de la entonces Consejería de Presidencia, por delegación de la Secretaria General.

Dichas resoluciones imponen sanciones pecuniarias a la mercantil “Fernández Luzón Iversiones, SL”, al considerar que infringió la normativa sobre horarios de cierre del local de su titularidad “MUSIK”.

Los actos impugnados, de conformidad con el artículo 114 LPAC, no pone fin a la vía administrativa, por lo que es su falta de impugnación en plazo mediante los recursos ordinarios previstos en la Ley, y su consiguiente firmeza, la que permite que aquellos sean objeto del procedimiento excepcional de la revisión de oficio, conforme a lo establecido en el artículo 106.1 LPAC, en cuya virtud, 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 LPAC.

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 determina que la nulidad puede declararse en cualquier momento. 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. En cualquier caso, no se advierte que concurran en el supuesto circunstancias que pudieran activar dichas limitaciones.

III. En atención a los actos impugnados, es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio el Consejero consultante, toda vez que los artículos 16.2, letra g) y 33.1, letra b) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, le reconocen competencia para la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos nulos que, como las resoluciones de la Secretaría General ahora objeto de revisión, hubiesen sido dictados por los demás órganos de su Consejería.

TERCERA.- Del procedimiento.

I. El artículo 106 LPAC habilita a las Administraciones Públicas, previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, a declarar la nulidad de sus actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPAC.

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, los informes pertinentes, 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. En su aplicación al caso, consta el acuerdo de iniciación y el trámite de audiencia a los interesados, se han recabado los informes

preceptivos, en particular el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución del procedimiento, por lo que cabe considerar que se han cumplido todos los trámites preceptivos.

Asimismo, se considera acertada la decisión de acumular los procedimientos de revisión de oficio de las 32 resoluciones sancionadoras, en la medida en que existe una identidad sustancial entre todos ellos y que corresponde su tramitación y resolución al mismo órgano, como exige el artículo 57 LPAC.

II. Por lo que se refiere al 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”*.

En el supuesto sometido a consulta, cabe entender que los procedimientos de revisión de oficio fueron iniciados a solicitud de los interesados, mediante el escrito presentado en una oficina postal el 29 de mayo de 2022, en el que deducían su pretensión anulatoria de las resoluciones que iniciaban los expedientes sancionadores y argumentaban acerca de las causas de nulidad que, a su juicio, concurrían en dichos actos administrativos.

Transcurrido el plazo máximo de resolución del procedimiento, los actores presentaron recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de sus pretensiones anulatorias, que fue resuelto mediante Sentencia número 246/2024, de 16 de diciembre, cuyo fallo declaraba la procedencia de iniciar el procedimiento de revisión de oficio en los expedientes sancionadores de referencia.

En ejecución de dicha sentencia, el 7 de abril de 2025 se acuerda iniciar los procedimientos de revisión de oficio de las resoluciones sancionadoras y su acumulación. Cabe considerar que dichos procedimientos traen causa de la solicitud de nulidad formulada inicialmente por los administradores de la mercantil sancionada, pues, aunque formalmente se incoan tras la sentencia y en ejecución de ésta, lo cierto es que la resolución judicial se pronuncia sobre la procedencia de tramitar dichos procedimientos de revisión como consecuencia de la solicitud formulada en su día por los interesados. En consecuencia, el transcurso en exceso del plazo de seis meses conllevaría la desestimación presunta de la solicitud, sin perjuicio del deber de la Administración de resolver de manera expresa, ex artículo 21.1 LPAC.

En cualquier caso, consta que por la Administración se acordó la suspensión del procedimiento, al amparo de lo establecido en el artículo 22.1, letra d) LPAC, con ocasión de la solicitud tanto del informe

de la Dirección de los Servicios Jurídicos como de este Dictamen, y que dichos acuerdos se notificaron a los interesados, por lo que el plazo máximo de resolución aún no se habría superado.

En efecto, la suspensión operó desde el 31 de julio de 2025, fecha de solicitud del informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, hasta el 3 de octubre de 2025, en que el informe fue recibido por el órgano solicitante; y desde el 16 de octubre de ese mismo año (fecha de solicitud de este Dictamen) hasta el 16 de enero de 2026, fecha en que se cumplió el plazo máximo de suspensión de tres meses previsto por el artículo 22.1, letra d) LPAC. De modo que, a partir del dies *ad quem* inicial, el 7 de octubre de 2025 (seis meses desde el acuerdo de iniciación), habrían de sumarse los cinco meses y tres días en que el procedimiento se vio suspendido por la solicitud de los informes preceptivos.

CUARTA.- De las causas de nulidad invocadas.

La revisión de oficio de actos administrativos 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.

Procede cuando se puede alegar y probar la concurrencia en el acto cuya revisión se insta de vicios especialmente graves que fundamenten dicha declaración de nulidad por parte de la propia Administración. Por ello, no todos los posibles vicios alegables en vía ordinaria de recurso administrativo, o contencioso-administrativo son relevantes en un procedimiento de revisión de oficio, sino sólo los específicamente establecidos en la ley y, en particular, en la enumeración de las causas de nulidad que contiene el artículo 47.1 LPAC.

En el supuesto sometido a consulta, los interesados alegan que las resoluciones sancionadoras son nulas de pleno derecho, por lesionar los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional del artículo 10 CE y por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que permite identificar las causas de nulidad invocadas con las establecidas en las letras a) y e), respectivamente, del artículo 47.1 LPAC.

QUINTA.- Actos que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (artículo 47.1, letra a, LPAC).

Los interesados fundamentan la nulidad pretendida en la lesión de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional del art. 10 de la CE, si bien no llegan a precisar cuál de ellos había de entenderse lesionado. El escrito inicial afirma que la Policía Local de Murcia incurrió en error en la identificación del sujeto infractor al momento de efectuar las denuncias que dieron lugar a las indicadas sanciones por exceder el horario de cierre del local. Alegan los impugnantes que la empresa pretendidamente infractora traspasó el negocio al que se referían las denuncias el 24 de noviembre de 2008, años antes de las infracciones que se le imputan. Afirman, asimismo, que cuando en el año 2017 conocieron que el nuevo titular del negocio no había procedido a tramitar el cambio de titularidad de la licencia de actividad, con el objeto de evitar posibles responsabilidades, la mercantil sancionada presentó comunicación de renuncia de la licencia ante el Ayuntamiento de Murcia. Sostienen, por tanto, la falta de legitimación pasiva de la empresa, como responsable de aquellas infracciones.

1. En primer lugar, resulta necesario determinar si efectivamente se incurrió en error en la identificación del sujeto infractor.

De conformidad con el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

Por su parte, la Ley 9/2016, de 2 de junio, de medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la Región de Murcia, en vigor cuando se cometieron las infracciones y se impusieron las sanciones, disponía en su artículo 1 que era infracción leve *“la apertura o el cierre de establecimientos públicos o la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas fuera del horario establecido o autorizado”*. En el artículo 2 se preveía que la comisión de tres infracciones leves en el plazo de un año sería constitutiva de infracción grave. Su artículo 10, bajo el epígrafe *“sujetos responsables”*, establecía que *“serán sujetos responsables de las infracciones administrativas contempladas en esta ley las personas físicas o jurídicas que incurran en las acciones u omisiones tipificadas en la misma”*.

Ambos preceptos responden al principio de personalidad de la responsabilidad o de las sanciones, en cuya virtud nadie puede ser sancionado por hechos ajenos, de modo que sólo quien ha cometido el tipo infractor puede ser castigado. Se trata de un principio que el Tribunal Constitucional ha incardinado en los artículos 9.3 y, sobre todo, en el 25.1 de la Constitución. Así, en las Sentencias del Tribunal Constitucional 219/1988, de 22 de noviembre y 254/1988, de 21 de diciembre, entre otras.

También el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de marzo de 1998, rec. 313/1996), ha establecido que *“constituye doctrina no por reiterada menos aplicable al presente caso, que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos*

matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (cfr. STC 18/1981, de 8 de junio, que menciona una muy reiterada jurisprudencia del TS). Un principio fundamental del Derecho sancionador, como del Derecho penal, lo constituye el de la personalidad de las sanciones, según el cual éstas no pueden producir efectos perjudiciales respecto a las personas que no han sido sancionadas. La sanción representa el reproche de haber incurrido en una conducta ilícita, reproche que sólo es posible predicar del sujeto sancionado y que únicamente respecto a él ha de producir efecto”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, número 794/2016, de 20 de octubre, señala que “...debe recordarse que en derecho administrativo sancionador rige el principio de personalidad de las penas (o de responsabilidad). Así se deduce con absoluta claridad del artículo 130.1 de la Ley 30/92 y la jurisprudencia (por ejemplo, sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1994, 26 de noviembre de 1991 o 30 de junio del año 2000 o, en el caso del Tribunal Constitucional las sentencias 219/1988, 270/1994. Véase también la Sentencia nº 2622/15 de 16 de noviembre TSJ Castilla León Valladolid). El principio de personalidad supone, necesariamente y como presupuesto básico de la sanción, que la misma se imponga a quien aparece como autor demostrado del hecho ilícito; el autor e s quien realiza el hecho típico, es decir, el comportamiento activo u omisivo en que consiste la parte objetiva de cada tipo infractor”.

También la doctrina de este Consejo Jurídico se ha hecho eco de este principio en los Dictámenes 84/2008 y 257/2012. En este último, se afirma lo siguiente:

“Ya señaló este Consejo Jurídico en Dictamen 58/2001, que la determinación del titular de la actividad a quien correspondía soportar los efectos de la infracción es una carga ineludible del órgano instructor, que debería haber desplegado la actividad necesaria para fijar esa titularidad (art. 78 LPAC), consultando la información obrante en la propia Consejería o en registros públicos e incorporándola de oficio al expediente. La comprobación del dato estaba al alcance del órgano actuante, toda vez que previamente a la instrucción del procedimiento sancionador se había solicitado por la mercantil la preceptiva autorización sanitaria para el establecimiento en el que se produjo la infracción, por lo que era evidente que la titularidad del restaurante correspondía a dicha empresa y no a una persona física.

Como señalábamos en el Dictamen citado, al no hacer dicha comprobación, el órgano sancionador incurrió en error de hecho, pero también provocó que el procedimiento insatisfactoriamente instruido derivara en una resolución nula de pleno derecho porque infringió derechos fundamentales del denunciado, tales como el de personalidad del infractor y el de presunción de inocencia, prescindiendo de que “la presunción de inocencia rige sin excepciones en el procedimiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanción, sean penales, sean administrativas en general (...) Toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos

mismos hechos" (STC 76/1990, de 26 de abril)".

En definitiva, el principio de responsabilidad por los actos propios ha sido vinculado por la jurisprudencia al principio de legalidad consagrado en el art. 25.1 de la CE y suele relacionarse con la presunción de inocencia del art. 24.2 CE, centrándolo en la aplicación de los principios de culpabilidad y de personalidad, ambos deducibles del principio de legalidad en materia sancionadora previsto en el artículo 25.1 de la Constitución.

En el supuesto sometido a consulta, el órgano instructor solicitó información al Ayuntamiento de Murcia acerca de la titularidad de la licencia de actividad del local al que venían referidas las infracciones, en orden a determinar el sujeto infractor, pues éste había de ser quien gestionara el local, determinando sus horas de cierre en cada momento.

Según se desprende del expediente, la Corporación local informó al órgano instructor de que la licencia de puesta en marcha de la actividad se había otorgado en el año 2004 a la empresa "Fernández Luzón Inversiones, SL". No consta que, por parte de la Sección de Autorización de Espectáculos Públicos y Procedimiento Sancionador, se realizaran actuaciones de averiguación acerca de las ulteriores vicisitudes de dicha licencia, en particular si se había producido algún cambio de titularidad. A tal efecto, es de destacar que, según la información obrante en el Registro Mercantil, a la fecha de comisión de las infracciones, entre los años 2018 y 2020, la empresa sancionada no depositó sus cuentas anuales (de hecho, las últimas que constan depositadas datan del ejercicio 2008, fecha del traspaso del negocio), había causado baja provisional con efectos de 12 de junio de 2015, por el incumplimiento de obligaciones fiscales (artículo 96 del Reglamento del Registro Mercantil y artículo 119 de la ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades), y se practicó anotación de baja de Hacienda por revocación de N.I.F., con fecha de inscripción el 24 de julio de 2019.

Según informa el Ayuntamiento, el cambio de titularidad de la licencia no le fue comunicado hasta el 2023. Si bien a la fecha del traspaso del negocio en 2008, la entonces vigente Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, no señalaba de forma expresa a quién correspondía solicitar el cambio de titularidad de la licencia de actividad (artículo 36.3), el hoy derogado artículo 65.4 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, dispuso que *"las modificaciones no sustanciales, los cambios de titularidad y el cese de las actividades deben ser previamente comunicados al órgano municipal competente. El cambio de titularidad se deberá comunicar por el adquirente en el plazo máximo de un mes desde que se produjo la transmisión, aunque podrá también comunicarlo el transmitente para liberarse de las responsabilidades y obligaciones que le corresponden como titular de la licencia"*.

Y así lo hizo la mercantil sancionada, cuando en el año 2017, ante el incumplimiento por parte del adquirente de su obligación de informar al Ayuntamiento del cambio de titularidad de la actividad, procedió a comunicar de forma expresa a la Corporación local el cese de actividad, con efectos liberadores de toda responsabilidad por las ulteriores actuaciones desarrolladas en ejercicio de la actividad previamente autorizada.

De lo expuesto, cabe concluir que la mercantil "*Fernández Luzón Inversiones, SL*", no pudo cometer las infracciones que se le imputan, pues a la fecha de su realización, no ejercía la actividad en cuestión, dado que había traspasado el negocio a otra persona diez años antes, y había comunicado de forma expresa al Ayuntamiento el cese de la actividad antes de los hechos sancionados.

Corolario de lo anterior es que se sancionó a una persona por unos hechos que no había cometido, con vulneración del derecho a la presunción de inocencia y al principio de personalidad de las penas y sanciones, consagrados en los artículos 24.2 y 25.1 de la Constitución, concurriendo así la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, letra a) LPAC, por lo que procede declarar la nulidad de las resoluciones sancionadoras impugnadas.

Advertida la concurrencia de la causa de nulidad indicada, no se considera necesario entrar a conocer de otros posibles vicios de nulidad radical en los actos objeto de revisión.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de revisión de oficio formulada, toda vez que las resoluciones sancionadoras impugnadas incurren en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, letra a) LPAC, por lo que procede declarar su nulidad.

No obstante, V.E. resolverá.