

Dictamen nº: **12/19**
Consulta: **Alcalde de Manzanares El Real**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **17.01.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 17 de enero de 2019, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Manzanares El Real, cursada a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., sobre revisión de oficio de las licencias de obra y primera ocupación de la vivienda construida en la calle A nº aaa de dicho municipio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 29 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Manzanares El Real, en relación al expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 550/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D^a Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por unanimidad por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 17 de enero de 2019.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1. El 4 de abril de 1989 A.P.A solicitó licencia para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en el solar sito en Calle A, parcela número XXX de la Urbanización ZZZ y VVV (actualmente calle A nº bbb), de Manzanares El Real. Aportó con la solicitud el Proyecto de Ejecución visado el 11 de enero de 1989.

2. El 26 de abril de 1989 se concedió la licencia de obra por el Pleno del Ayuntamiento.

3. El 31 de enero de 1995 se solicitó licencia de ocupación de edificios e instalaciones para la vivienda, aportando entre otra documentación el certificado final de la dirección de la obra firmado y visado por la dirección facultativa, por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos y el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

4. El 7 de febrero de 1995 el aparejador municipal informó que efectuada la inspección de las obras de referencia, se había comprobado que las mismas habían sido realizadas de conformidad con el proyecto técnico aprobado, condiciones de la licencia y prescripciones de las Ordenanzas municipales. La acera frontera a la finca había sido construida y los demás elementos urbanísticos afectados por las obras habían quedado en perfecto estado.

En esa misma fecha el secretario del Ayuntamiento, en base a lo señalado por los servicios técnicos y lo dispuesto en la ordenanza municipal, informó que procedía conceder la licencia de ocupación del inmueble de referencia, previo pago de los derechos liquidados.

5. El 7 de febrero de 1995 el alcalde vistos los informes emitidos adoptó el acuerdo de conceder la licencia de primera ocupación del inmueble de referencia.

TERCERO.- 1. El 5 de octubre de 2002 la persona citada en el encabezamiento de este dictamen en ejercicio de la acción pública urbanística solicitó al Ayuntamiento que adoptara medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de la vivienda referida.

2. El Ayuntamiento no dictó resolución respecto a la solicitud formulada, extendiéndose certificación de desestimación presunta por la Secretaria Municipal el 16 de septiembre de 2003.

3. La solicitante planteó recurso contencioso-administrativo solicitando la declaración de nulidad de la resolución administrativa impugnada y en consecuencia, entre otras cuestiones, que se declarasen nulas las licencias de obra y primera ocupación que amparaban la vivienda construida, se ordenase su demolición, incluido el cercado y construcciones auxiliares, dejando expedita la zona.

4. El 29 de junio de 2007, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1, de Madrid, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

“Que estimando la demanda interpuesta por (la solicitante) declaro la nulidad del acto administrativo presunto impugnado, debiendo dictar resolución el Ayuntamiento demandado, en la que ordene a la

codemandada (...) que demuela la edificación, cerramiento y ajardinamiento que tiene en la Urbanización ZZZ y VVV, apercibiéndole de que en caso contrario se podrá ejecutar forzosamente la demolición, por el procedimiento de ejecución subsidiaria, a su costa; todo ello sin hacer expresa condena en costas”.

5. La demandada interpuso recurso de apelación, alegando indefensión al no haberse citado su cónyuge en cuanto propietario en régimen de gananciales de la vivienda objeto del litigio.

6. La Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó Sentencia de 19 de junio de 2008 en cuyo fallo se indica lo siguiente:

“Que estimando el recurso de apelación interpuesto por (...) contra la sentencia dictada por el Juez de lo contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el P. O. 871 /04, debemos anularla y la anulamos, para que con retroacción de actuaciones al momento de interposición del recurso, se emplaze legalmente al citado apelante para que pueda personarse en las actuaciones si a su derecho conviniera; y todo ello, sin entrar a resolver los restantes recursos de apelación y sin pronunciamiento alguno respecto de las costas procesales”.

7. El 27 de abril de 2012, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1, de Madrid, dictó sentencia con el siguiente tenor literal del fallo:

“Que estimando parcialmente la demanda interpuesta por (la solicitante), declaro la nulidad del acto administrativo impugnado, antes designado, el cual quedará sin efecto; y en contrario acuerdo que el Ayuntamiento demandado deberá ordenar a los codemandados, (...), que demuelan el cerramiento de su vivienda en Calle A, nº bbb, en la zona que está prevista en el Plan Parcial como

zona verde y retiren cualquier instalación que allí tengan salvo la pequeña parte de su vivienda que tal vez la invada; entregando el suelo al Ayuntamiento donde se deberá implantar zona verde; y en lo demás, no ha lugar a lo solicitado por la parte demandante; todo ello, sin hacer expresa condena en costas”.

8. Interpuesto recurso de apelación por la solicitante, la Sentencia de 24 de noviembre de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid falló lo siguiente:

“Que con ESTIMACION PARCIAL del recurso de apelación interpuesto por (la solicitante), representada por el Procurador (...), contra la Sentencia dictada el 27 de abril de 2012 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de los de Madrid, recaída en los autos de Procedimiento Ordinario núm. 8612004, debemos REVOCAR y REVOCAMOS la referida Sentencia en el solo particular de ordenar al Ayuntamiento de Manzanares El Real que continúe el trámite del procedimiento de revisión de oficio instado por la recurrente en su escrito presentado el 5 de octubre de 2002 hasta el dictado de la resolución que lo ponga fin, permaneciendo inalterables el resto de pronunciamientos en aquella contenidos; y ello sin hacer expresa imposición de las costas causadas en esta segunda instancia”.

9. El 17 de noviembre de 2015 el Alcalde de Manzanares El Real dictó un Decreto por el que se acordaba llevar a debido efecto y practicar lo que exigía el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo de la Sentencia de 24 de noviembre de 2014.

10. Paralelamente a lo anterior por la propietaria de la vivienda se solicitó del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1, de Madrid, que ordenase al Ayuntamiento de Manzanares El Real, el cese, en

ejecución de sentencia, de la orden consistente en requerir a los codemandados que demuelan el cerramiento de su vivienda y cuanto tengan allí instalado menos una pequeña parte de su vivienda, entregando el suelo al Ayuntamiento para zona verde.

Con fecha 29 de marzo de 2016 mediante Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1, de Madrid se acordó:

“informar al Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Manzanares El Real, de que no están vigentes por haber sido revocados por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, los pronunciamientos de este juzgado relativos a ordenar a los codemandados (...), que demuelan el cerramiento de su vivienda y cuanto tengan allí instalado menos una pequeña parte de su vivienda, entregando el suelo al Ayuntamiento para zona verde. Pronunciamiento por tanto que no es objeto de esta ejecución de sentencia”.

11. El 11 de abril de 2016 tuvo entrada en la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen procedente del Ayuntamiento de Manzanares El Real en relación con la revisión de oficio. Dicho solicitud dio lugar al Acuerdo 1/16 del Pleno de este órgano consultivo por el que se devolvió el expediente al considerar que no se había tramitado procedimiento alguno.

12. El 1 de octubre de 2016 el secretario municipal emite informe-propuesta en relación al procedimiento para la ejecución de la sentencia en los siguientes términos:

“PRIMERO. No iniciar el procedimiento de revisión de la Licencia de Obra aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en su sesión de fecha 26 de abril de 1989 por considerar que la misma fue concedida con pleno ajuste a la legalidad y que la acción urbanística instada por (la solicitante) para proceder a su revisión estaba caducada a la

fecha de su interposición pues la misma no versaba sobre la concesión de una licencia de edificación sobre un suelo calificado como verde público sino sobre uno situado en suelo urbano, no pudiendo afectar la construcción de la vivienda, en un suelo diferente al que se autorizó en la licencia, a la validez de esa licencia, pues el orden jurídico vulnerado no tiene su origen en la licencia concedida sino en la ejecución del edificio sin sujetarse a las prescripciones de la licencia concedida.

SEGUNDO. Declarar la nulidad de la licencia de primera ocupación concedida por la Alcaldía con fecha 7 de febrero de 1995 por considerar que son nulas de pleno derecho, a los efectos de lo dispuesto en el número 1 del artículo 199 Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, las licencias que legitimen y las órdenes de ejecución que impongan actos o usos que constituyan, de acuerdo con la presente Ley, infracciones urbanísticas muy graves y, en todo caso, las que afecten a zonas verdes y espacios libres a la vista de que no han caducado las facultades de disciplina urbanística del ayuntamiento, que respecto de las zonas verdes, puesto que las obras construidas en dichas zonas no pueden consolidarse por el transcurso de plazo alguno.

TERCERO. Proponer a la Junta de Gobierno Local la adopción del acuerdo de demolición de la parte de la vivienda que invade la zona de verde público y del cerramiento de la parcela en que se ubica dicha edificación y demás instalaciones accesorias que se sitúan asimismo en la zona de verde público, sin que por su carácter de ilegalizables, sea preciso instar el requerimiento al que se refiere el art. 194.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, de que por el infractor se proceda en el plazo de dos meses a solicitar la legalización de lo indebidamente construido.

(...)"

13. Consta en el procedimiento que se confirió trámite de audiencia a los dos propietarios de la vivienda.

Con fecha 28 de octubre de 2016 los citados propietarios presentaron un escrito en el que lamentaban “*la situación de irregularidad urbanística instaurada*” de la que decían no ser responsables al haber comprado a su familia una vivienda ya construida con desconocimiento por parte de todos de que la mencionada vivienda estaba ubicada en un lugar erróneo. Los propietarios mostraban su pleno deseo y disposición para colaborar con el Ayuntamiento en la mejor solución de la situación, proponiendo diferentes alternativas como la modificación puntual no sustancial del planeamiento urbanístico o la de entregar al Ayuntamiento la zona verde ocupada por el jardín sin demoler el cerramiento ni desmontar las instalaciones.

14. El 22 de noviembre de 2016 la arquitecta municipal emitió informe en el que expuso en síntesis que la vivienda se construyó en una ubicación distinta a la contemplada en el proyecto de ejecución, la licencia de obras y el certificado final de la dirección de la obra.

15. El 25 de enero de 2017 la arquitecta municipal, vistas las alegaciones de los propietarios, emitió nuevo informe reiterando las conclusiones sentadas en su informe de 22 de noviembre de 2016, remarcando que la licencia de primera ocupación supone la comprobación de que lo construido se ajusta a la licencia de obras concedida y que en este caso se observa que la construcción de la vivienda no se corresponde con lo concedido en la licencia de obras, ya que se construyó en otra parcela diferente, por lo que su “*construcción íntegra*” no se encontraba amparada por la licencia de obras concedida.

16. En la misma fecha de 25 de enero de 2017 la vicesecretaria interventora formula informe-propuesta en los siguientes términos:

- No iniciar el procedimiento de revisión de la licencia de obras aprobada por el Pleno municipal el 26 de abril de 1989 por ser ajustada a la legalidad vigente en el momento de su concesión y encontrarse la acción urbanística instada por la solicitante en octubre de 2002 caducada a la fecha de su interposición.

- Declarar la nulidad de la licencia de primera ocupación concedida el 7 de febrero de 1995 al ser nula del pleno derecho al amparo del artículo 119.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM), a la vista de que no han caducado las facultades de disciplina urbanística del Ayuntamiento, puesto que las obras construidas en zonas verdes no pueden consolidarse por el transcurso del tiempo.

- Proponer a la Junta de Gobierno Local la adopción del acuerdo de demolición de la parte de la vivienda que invade la zona verde, por los motivos expresados en el informe de la arquitecta municipal y del cerramiento de la parcela y demás instalaciones que sitúan en la zona de verde público, sin que por su carácter de ilegalizables, sea preciso instar del infractor que proceda en la plazo de dos meses a solicitar la legalización de lo indebidamente construido, conforme el artículo 102.1 de la LSCM.

- Solicitar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

17. En la misma fecha de 25 de enero de 2017 el alcalde de Manzanares El Real firma la propuesta de resolución en los términos recogidos en el informe-propuesta del secretario municipal.

No hay constancia en esta Comisión Jurídica Asesora de que tuviera entrada la solicitud de dictamen a este órgano consultivo, tal y como se proponía en la propuesta de resolución del alcalde anteriormente citada.

18. El siguiente trámite que figura en la documentación remitida es una propuesta firmada el 5 de julio de 2018 por el alcalde de Manzanares El Real dirigida al Pleno municipal para la adopción del siguiente acuerdo:

“PRIMERO. Inadmitir a trámite la solicitud formulada por (...), sin necesidad de recabar Dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Madrid, respecto de la nulidad de la licencia de obra concedida el 26 de abril de 1989 (Exp. 62/89), al haberse acreditado que en la concesión de la misma no concurre alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y específicamente que la Licencia otorgada no ocupa ni invade la zona verde del Plan Parcial de la Urbanización ZZZ ubicada al final de la calle A.

SEGUNDO. Continuar el procedimiento de revisión respecto de la Licencia posterior de ocupación, concedida el 7 de febrero de 1995 (Exp. 61/1995), para que se declare si existe nulidad de la licencia de primera ocupación de la vivienda emplazada en la parcela cercada en calle A identificada con el nº aaa de Manzanares el Real y en consecuencia se aprueben las medidas a adoptar, por estimarse que la concesión de la misma puede dar lugar a una invasión de la zona verde del Plan Parcial de la Urbanización ZZZ ubicada en la calle A, dando cuenta del presente acuerdo a los interesados (la solicitante, los propietarios de la vivienda y la Comunidad de Propietarios de la Urbanización ZZZ) para que en el

plazo de diez días presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias.

TERCERO. Dar traslado del expediente, una vez finalizado el trámite de audiencia a los interesados, a los Servicios Municipales para que informen las alegaciones presentadas y a la Secretaría para la emisión de informe-propuesta.

CUARTO. Con los informes anteriores, elévese propuesta de resolución al Pleno para que adopte acuerdo que contendrá entre sus determinaciones, la solicitud del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre la propuesta de resolución acordada.

QUINTO. Recibido el correspondiente Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, remítase el expediente a la Secretaría, para la emisión del informe-propuesta.

SEXTO. Junto con la emisión del informe-propuesta y el resto de los antecedentes e informes obrantes en el expediente, elévese al Pleno para la adopción del acuerdo que proceda”.

19. Consta en el expediente que el Pleno municipal en sesión celebrada el 5 de julio de 2018 aprobó por mayoría absoluta la propuesta formulada por el alcalde de Manzanares El Real.

20. El 26 de julio de 2018 un abogado en representación de diversas personas (que figuran como demandadas en alguna de las actuaciones judiciales relacionadas con la vivienda controvertida) solicitó que se les tuviera como personadas en los expedientes administrativos tramitados y se les notificaran los trámites que en ellos se llevaran a cabo.

21. El 7 de septiembre de 2018 se registró en el Ayuntamiento el escrito que la solicitante había presentado ante el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 1, de Madrid, en el que en síntesis denuncia la inactividad del Ayuntamiento en relación con la ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de noviembre de 2014 y acaba solicitando la aplicación de medidas punitivas del artículo 112 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como cualquier otra medida que se considere más eficaz para la citada ejecución de sentencia.

El 13 de septiembre de 2018 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1, de Madrid, dictó Auto en cuya parte dispositiva ordena que por el Ayuntamiento se ejecute la sentencia en sus estrictos términos y *“se ordena al Ayuntamiento que solicite el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma en el plazo máximo de 15 días a contar desde la notificación de esta resolución”*.

Consta en el expediente que el día 19 de septiembre 2018 el Ayuntamiento presentó un escrito firmado por el alcalde dirigido al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1, en el que solicitaba una prórroga por un mes del plazo concedido para elevar el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora, con el argumento de que *“no se ha podido llevar a efecto las notificaciones del Acuerdo de julio pasado a los interesados legítimos , trámite imprescindible para poder elevar en debida forma el expediente al órgano consultivo de la Comunidad de Madrid”*. No figura en el expediente remitido la contestación a la mencionada solicitud de prórroga.

22. Figuran en el expediente tres escritos para la notificación del acuerdo plenario para la formulación de alegaciones: a la solicitante (no consta la notificación ni la recepción), a los propietarios de la vivienda (consta la recepción el 18 de septiembre de 2018) y a la comunidad de

propietarios ZZZ (consta un correo electrónico sin notificación de entrega).

El 19 de septiembre de 2018 formularon alegaciones los propietarios de la vivienda controvertida reiterando lo expuesto en su escrito anterior. También manifestaron que la nulidad de la licencia de primera ocupación, de la que no se consideran responsables, les ocasionará numerosos perjuicios. Por ello consideran que en la resolución que proceda deberán aclararse las consecuencias jurídicas.

El 5 de octubre de 2018 formuló alegaciones la comunidad de propietarios de las urbanizaciones ZZZ y VVV en las que en síntesis se sostiene que las licencias versaron sobre la construcción de una vivienda que invadía y ocupaba la zona verde del Plan Parcial con un gravísimo perjuicio a los propietarios de buena fe.

23. Consta en el expediente que el 9 de octubre de 2018 se intentó la notificación por correo electrónico a quienes el 26 de julio de 2018 solicitaron ser parte en el procedimiento, con indicación de que la notificación se remitiría igualmente por correo certificado. No consta la recepción de dicha notificación.

24. En la misma fecha de 9 de octubre de 2018 el alcalde de Manzanares El Real firmó la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, registrada de entrada en este órgano consultivo el 10 de octubre.

El 11 de octubre de 2018 el secretario de la Comisión Jurídica Asesora, con cita del artículo 18.3 c) del ROFCJA, devolvió el expediente al Ayuntamiento consultante para que lo tramitara en la forma legalmente establecida, remitiéndolo por conducto del “*Consejero competente en relaciones con la Administración Local*”.

Consta que el 17 de octubre de 2018 por parte de la Dirección General de Administración Local de la vicepresidencia, consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno se solicitó al Ayuntamiento consultante el complemento del expediente.

Como ya hemos señalado el 29 de noviembre de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo la solicitud de dictamen cursada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

Al tratarse en este caso del ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo en relación con las licencias de obra y de primera ocupación de una vivienda, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 199.1 de la LSCM relativo a la *“revisión de licencias u órdenes de ejecución”* en el que se dispone lo siguiente:

“Si las obras estuvieran terminadas, las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya o legitime alguna de las infracciones graves o muy graves definidas en la presente Ley

deberán ser revisadas por el órgano municipal correspondiente en los términos y condiciones y por los procedimientos previstos al efecto en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”.

La remisión que contiene el precepto transcrito nos obliga a acudir a lo establecido en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) de aplicación al presente expediente dada la fecha de inicio del procedimiento (5 de octubre de 2002), que exige que el acuerdo de revisión de oficio se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

SEGUNDA.- En este caso, el procedimiento de revisión de oficio, se incoa en ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 24 de noviembre de 2014, que ordena al Ayuntamiento de Manzanares El Real *“que continúe el trámite de revisión de oficio instado por la recurrente en su escrito presentado el 5 de octubre de 2002 hasta el dictado de la resolución que lo ponga fin”.*

En el examen del expediente instruido por la Administración consultante para la ejecución de la citada sentencia, se detectan, además del dilatado e incomprensible plazo de tramitación del procedimiento, una serie de irregularidades que impiden a esta Comisión Jurídica Asesora la emisión de su dictamen preceptivo y obligan a la retroacción del citado procedimiento.

La primera irregularidad viene referida al trámite de audiencia cuya importancia viene siendo destacada por esta Comisión Jurídica Asesora subrayando su reconocimiento constitucional en el artículo

105, apartado c), de la Constitución, que alude a la regulación legal del procedimiento “*garantizando cuando proceda la audiencia del interesado*” y que se recoge en el artículo 84 de la LRJ-PAC con la finalidad de garantizar el derecho de defensa de los interesados en el procedimiento administrativo, con el fin de que puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones al expediente.

En este procedimiento no hay constancia en el expediente de que la solicitante de la revisión de oficio haya recibido notificación alguna en relación con el procedimiento tramitado por la Administración consultante a fin de que pueda efectuar las alegaciones oportunas en defensa de sus intereses. Como hemos expuesto en los antecedentes, si bien consta un escrito firmado por el alcalde en el que se confiere a la solicitante el citado trámite sin embargo no consta ni su notificación ni la recepción por parte de la interesada. Por otro lado no resulta de aplicación en este caso lo dispuesto en el artículo 84.4 de la LRJ-PAC cuando señala que “*se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*”, pues de lo expuesto en los antecedentes de este dictamen se infiere claramente que para la resolución del procedimiento se han tenido en cuenta tanto los informes del secretario como del arquitecto municipal así como que han formulado alegaciones otros interesados, entre ellos, los propietarios de la vivienda controvertida a los que sí se les ha conferido trámite de audiencia en dos ocasiones.

En el presente caso resulta claro, que de no haberse conferido el citado trámite, se habría ocasionado a la solicitante una situación de indefensión pues no habría podido alegar y probar en el procedimiento tramitado cuanto a su derecho conviniese. El hecho de que este procedimiento haya sido paralelo a las actuaciones seguidas en vía judicial y en las que la interesada ha podido tener conocimiento de

algunas de las actuaciones del procedimiento administrativo tramitado, no enerva la falta de audiencia en este expediente de revisión puesto que la interesada no ha podido alegar y probar en el mismo al no existir constancia de que se la haya conferido trámite para ello.

Tampoco consta que se haya cumplido con el trámite de audiencia respecto a quiénes el 26 de julio de 2018 solicitaron que se les tuviera como interesados en el procedimiento y que figuran como demandados (junto con los propietarios de la vivienda y la comunidad de propietarios ZZZ y VVV) en alguna de las actuaciones judiciales seguidas en relación con la vivienda controvertida. No sirve a tal efecto el correo electrónico dirigido al abogado de los citados interesados que figura entre la documentación remitida, del que no consta su recepción por el destinatario pues, aunque admitiéramos que dicha notificación se había producido, resulta que la misma se habría efectuado el 9 de octubre de 2018 fecha en la que el alcalde también firmó la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora y remitió el expediente a este órgano consultivo, esto es, sin dejar pasar el plazo que los mencionados interesados tenían para formular alegaciones. Esta forma de proceder, cuando no consta que los interesados manifestaran su decisión de no efectuar alegaciones (artículo 84.3 de la LRJ-PAC), entra en abierta contradicción con lo dispuesto en la LRJPAC, en cuanto al trámite de audiencia, pues le resta toda su virtualidad como garantía del administrado para que pueda alegar lo que estime conveniente en defensa de sus intereses antes de que la Administración dicte la resolución que ponga fin al procedimiento (en el mismo sentido el Dictamen 302/14 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, entre otros).

Finalmente hemos de señalar, que tampoco consta en el expediente que se haya formulado una propuesta de resolución en los términos en que viene siendo definida por esta Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid, sin que puede considerarse como tal el acuerdo adoptado por el Pleno municipal el 5 de julio de 2018, pues como hemos indicado reiteradamente en nuestros dictámenes dicha propuesta ha de formularse después de la instrucción y del trámite de alegaciones de los interesados. Por ello una vez conferido adecuadamente el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento deberá redactarse una propuesta de resolución que permita conocer los presupuestos fácticos de la revisión, las causas en las que se fundamenta la nulidad de cada uno de los actos que se pretende por quién ha instado la revisión, y el pronunciamiento pormenorizado en relación a las alegaciones que sean efectuadas por los interesados en el seno del procedimiento (así nuestro Dictamen 378/17, entre otros). Además ha de recordarse que conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 89 de la LRJ-PAC *“la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”* y además conforme al apartado 2 del mismo artículo, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, como es el caso, *“la resolución será congruente con las peticiones formuladas por este”*. En este punto se observa que en las diferentes propuestas de resolución que se han ido emitiendo a lo largo del dilatado procedimiento se contenía un pronunciamiento sobre las consecuencias jurídicas que llevaba aparejada la declaración de nulidad de licencia de primera ocupación, si bien en la propuesta formulada por el Pleno el 5 de julio de 2018 se omite la referencia a esta cuestión refiriéndose de manera genérica a *“las medidas a adoptar”* sin mayor concreción.

Por tanto, conforme a todo lo expuesto, es necesario que se confiera en forma adecuada el trámite de audiencia a la solicitante de la revisión de oficio y a quienes solicitaron ser parte en el procedimiento. Una vez transcurrido el plazo para formular alegaciones deberá redactarse una propuesta de resolución que permita conocer los presupuestos fácticos de la revisión, las causas en las que se

fundamenta la nulidad de cada uno de los actos que se pretende por quién ha instado la revisión, y el pronunciamiento pormenorizado en relación a las alegaciones que sean efectuadas por los interesados en el seno del procedimiento.

Asimismo, es necesario que, en su caso, cuando se vuelva a recabar el dictamen de este órgano consultivo, se envíe la documentación completa del expediente administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 19.1 del ROFCA, pues algunas de las circunstancias relativas al procedimiento administrativo tramitado por la Administración consultante que se contienen en los antecedentes de hecho de este dictamen se han obtenido de los datos que figuran en los procedimientos judiciales. Así en la documentación que se nos ha adjuntado para la emisión de este dictamen, se echa en falta, cuando menos y sin ánimo de exhaustividad, la solicitud de inicio del procedimiento de revisión de oficio formulada por la interesada el 5 de octubre de 2002.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para que se tramite en la forma señalada en la consideración de derecho segunda de este dictamen.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 17 de enero de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 12/19

Sr. Alcalde de Manzanares El Real

C/ Palomar, 21 – 28410 Manzanares El Real