

Dictamen nº: **410/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Aranjuez**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **13.09.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 13 de septiembre de 2018, sobre la solicitud formulada por la alcaldesa de Aranjuez a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de una licencia urbanística concedida para la construcción de una vivienda unifamiliar en “X”.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 31 de julio de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora, solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio de la licencia municipal de obra mayor concedida por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Aranjuez con fecha 5 de julio de 2003, en orden a la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en la calle A nº aaa.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada se le asignó el número de expediente 386/18, correspondiendo la

ponencia, según las reglas generales de reparto de asuntos, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros.

**SEGUNDO.-** Del examen del expediente administrativo remitido por la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1. El 5 de junio de 2003, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Aranjuez concedió una licencia municipal de Obra Mayor para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en la calle A, nº aaa, a favor de D. .... (en adelante, *“el titular de la licencia”*).

El 23 de diciembre de 2005, el vecino del n.º ccc de la misma calle solicitó que se realizase una inspección a las obras con el objeto de verificar si se cumplía la normativa urbanística aplicable y se paralizasen, en su caso, las obras. Realizada visita por el aparejador municipal, comprobó que la construcción no respetaba los retranqueos obligatorios de 3 metros que figuran en la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial “X”, por lo que, con fecha 26 de diciembre de 2005, se dispuso la paralización de las obras, concediendo un plazo de dos meses al titular de la licencia con vistas a la modificación del proyecto a efectos del ajuste de los retranqueos.

Con fecha 2 de enero de 2006, el arquitecto director de la obra explicó que, al realizar el proyecto, se había utilizado como base la descripción del solar incluida en la documentación digitalizada del PGOU de Aranjuez de 1996, cuyas medidas eran mayores a las reales. Por ello, procedió a reajustar los retranqueos obligatorios a tres metros de las lindes laterales del solar real, reduciendo las dimensiones de la construcción inicialmente planteada. El aparejador municipal dio por buena dicha rectificación, levantándose la paralización de las obras con fecha 8 de marzo de 2006 por el concejal delegado de Urbanismo.

El 15 de marzo de 2006, el mismo vecino volvió a denunciar el incumplimiento de la normativa aplicable. Realizada nueva inspección de la obra, el concejal competente, conforme a lo indicado por el arquitecto jefe de los Servicios Técnicos Municipales en informe de 6 de abril de 2006 emitido tras la inspección de la finca, ordenó una nueva paralización de las obras hasta tanto no se presentara diversa documentación por la propiedad a efectos de cotejar si se estaban incumpliendo los retranqueos por invasión de los elementos de fábrica. Aportada la documentación, por Resolución de 26 de abril de 2006, el concejal delegado de Urbanismo ordenó la demolición del cerramiento de la parcela en obra medianera, colindante con las dos fincas adyacentes, al considerar que no se ajustaba a la altura máxima admisible.

Con fecha 25 de mayo de 2006, el vecino de la finca del n.º bbb de la calle A solicitó la supresión de los elementos de fábrica al rebasar los retranqueos obligatorios.

El 13 de julio de 2006, un abogado del vecino del n.º ccc denunció una posible infracción urbanística en relación con la separación entre la entrada del vehículo a la parcela y su alineación exterior, el insuficiente retranqueo de la línea interior edificada con las dos fincas colindantes, una ocupación de la parcela superior al 30%, la altura excesiva de edificación y una edificabilidad superior a la permitida.

Con fecha 2 de noviembre de 2006, el vecino del n.º bbb lamentó que no se hubieran corregido ciertas deficiencias que había denunciado con anterioridad en relación con la supresión de las orejeras, la valla medianera, la valla de medio pie, la distancia del garaje en relación con su parcela y la plataforma que servía de techo a este, solicitando el derribo de lo construido ilegalmente.

El 10 de noviembre de 2006, el colindante del n.º ccc reiteró las denuncias formuladas el 13 de julio, instando la incoación de un expediente por infracciones urbanísticas.

Mediante informe técnico de 17 de enero de 2007, incorporado a las actuaciones de disciplina urbanística, se hizo constar que, desde la aprobación del PGOU en 1996, los letrados consistoriales habían sostenido que, en la Urbanización “X”, quienes pretendieran edificar sus parcelas podían acogerse, bien a la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial “X”, que otorgaba menos edificabilidad pero permitía retranqueos menores, bien a la Ordenanza “Ciudad Jardín” del Plan General, que permitía una mayor edificabilidad pero exigía también retranqueos superiores, siendo así que en el caso del titular de la licencia:

*«- Los parámetros urbanísticos de retranqueos, ocupación y edificabilidad y altura que deben regir son los de la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial “X”.*

*- Retranqueos mínimos obligatorios: frente a 5 m, laterales 3 m y fondo 3 m. Ocupación máxima del 20 % o 150 m. Edificabilidad máxima de 0,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Altura máxima de 2 plantas ó 6 m.*

*- Desde 1996, con la aprobación definitiva del Plan General, los letrados municipales han sostenido que en la urbanización “X”, los interesados en edificar podían acogerse:*

*A la ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial “X” que otorga menor edificabilidad pero permite menores retranqueos.*

*O a la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan General que da más edificabilidad pero exige mayores retranqueos.*

*- En la memoria del Proyecto consta que se ha acogido a la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial. El arquitecto que lo redactó declara*

*que cumple las prescripciones de dicha ordenanza: 20% de ocupación máxima, edificabilidad de 0,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y retranqueos mínimos de 5 m. de frente y 3 m. de fondo y laterales.*

*En base a la memoria del proyecto, en cuanto que cumplía los parámetros de la normativa urbanística, se informó favorablemente la licencia y fue concedida.*

*- En un minucioso estudio de la documentación del proyecto, se desprenden algunos errores que deben corregirse:*

*+ Los muros de fábrica de ladrillo, que tienen un sentido ornamental o compositivo, pero que no forman parte estructural o funcional del inmueble, invaden la zona de retranqueo mínimo obligatorio lateral. Estos elementos vistos en obra, adquieren una entidad no despreciable e incumplen la normativa al invadir un espacio que no puede ser ocupado por la construcción del edificio.*

*+ De estos salientes se ha eliminado los que dan al lateral medianero de Fermín Caballero y deben eliminarse los que dan al otro lateral.*

*- El cuadro de superficies de la memoria del proyecto computa 140,84 m<sup>2</sup>, en la planta baja y 103,21 m<sup>2</sup> en la planta primera, sumando un total de superficie computable de 224,05 m<sup>2</sup>.*

*Si la superficie real de la parcela resulta ser, según los planos aportados por el arquitecto del titular de la obra, de 535,84 m<sup>2</sup>, al aplicar la edificabilidad de 0,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, el resultado es que no debían superarse los 214 m<sup>2</sup> construidos. Lo que obliga a corregir las dimensiones de la edificación para que se ajuste a los parámetros de edificabilidad y ocupación a la superficie real de la parcela.*

*- La planta sótano no computa edificabilidad y no está obligada a guardar retranqueos.*

*- La altura de la edificación no debe superar ni dos plantas ni 6 metros.*

*- Los cerramientos laterales de parcela no deben superar una altura de 2,50 m. Existe una cierta dificultad aplicar de forma exacta esta limitación, pues es difícil establecer el criterio de medición para la altura de un muro en una parcela inclinada que separa dos cuyas rasantes interiores son distintas. Ha de distinguirse que es muro de contención y qué cerramiento de parcela. Como la dificultad es real, el arquitecto debería efectuar una propuesta mediante dibujo detallado que contemple la altura total del muro en cada tramo, medido con respecto a la rasante de las dos parcelas que separa».*

Con arreglo a lo señalado en dicho informe, mediante Decreto de 19 de febrero de 2007, del concejal delegado de Urbanismo y Vivienda, se requirió al titular de la licencia en orden a la presentación en el plazo de un mes de un proyecto reformado que aclarase y garantizara el cumplimiento de las condiciones reseñadas en el mismo, realizando una vez aprobado las obras necesarias para adaptar la construcción a la normativa que le resulta de aplicación. Asimismo, se advertía al destinatario de la posibilidad de ejecución subsidiaria por la entidad local en caso de incumplimiento de lo ordenado.

Con fecha 18 de marzo de 2007 y 30 de marzo de 2007, los vecinos colindantes presentaron sendos recursos de reposición contra el Decreto de fecha 19 de febrero de 2007, del concejal delegado de Urbanismo, al entender que en el mismo no se recogían los hechos ni se contemplaban las infracciones cometidas.

Con fecha 9 de mayo del 2007, el titular de la licencia presentó alegaciones a los recursos de reposición y formuló recurso contencioso-administrativo contra el Decreto de 19 de febrero de 2007.

El recurso contencioso-administrativo formulado por el titular de la licencia fue resuelto por Sentencia de 14 de octubre de 2010, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo n.º 3 de Madrid, P. O. 39/07, en sentido estimatorio.

Formulados recursos de apelación por los propietarios colindantes, fueron desestimados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Madrid mediante Sentencia de 27 de septiembre de 2012 (R. A. 321/2011), al considerar que, para anular la licencia, la Administración debía seguir el procedimiento de revisión de oficio y no modificar *a posteriori* sus determinaciones sobre la base de su pretendida disconformidad a derecho.

2. Mediante sendos escritos de 18 y de 23 de enero de 2013, los vecinos colindantes solicitaron la revisión de oficio de la licencia.

Ya con fecha 21 de junio de ese mismo año, formularon recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º. 20 de Madrid, mediante Sentencia de 5 de febrero de 2015 recaída en el P. O. 262/2013, resolvió estimar parcialmente el recurso, anulando la actuación administrativa impugnada y ordenando la retroacción de actuaciones a fin de que se tramitara el procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y, en él, se resolviera "*libremente lo que proceda*". Dicha sentencia fue confirmada mediante otra posterior de 8 de julio de 2016, recaída en el Recurso de Apelación 621/2015 interpuesto por el Ayuntamiento de Aranjuez con la adhesión de uno de los vecinos colindantes.

El 28 de noviembre de 2016, la Junta de Gobierno, a propuesta del concejal delegado de Asuntos Jurídicos, acordó ordenar a los Servicios Técnicos la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

3. En informe jurídico de 17 de agosto de 2017, se expuso que la revisión de oficio debía ser tramitada conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y se indicaron los trámites a completar en el procedimiento.

Conforme a lo indicado en el mismo, por Resolución del concejal delegado de Territorio y Servicios a la Ciudad de 18 de agosto de 2017, se dispuso la incoación del procedimiento de revisión de oficio. El 25 de agosto, por parte de la misma autoridad se dictó nueva Resolución de incoación del procedimiento, dejando sin efecto la anterior, en la que se habían corregido algunos errores materiales y de hecho que habían sido advertidos con posterioridad a su dictado.

La incoación del procedimiento fue notificada al titular de la licencia y a los titulares de las fincas colindantes, situadas, respectivamente, en los números bbb y ccc de la calle A.

El titular de la licencia, mediante escrito de 19 de septiembre de 2017 formulado en su representación por un abogado, expuso que las denuncias verificadas en el año 2007 por los vecinos colindantes eran infundadas, que la acción para la revisión de oficio estaba prescrita siendo así que los interesados habían dejado pasar el plazo para impugnar la licencia, que solo una infracción grave o muy grave podría amparar la revisión de oficio al estar acabadas las obras, que la licencia se había otorgado conforme el criterio de los técnicos para asegurar la edificabilidad de las parcelas ante los grandes desniveles que presentaban y que el tiempo transcurrido desde la concesión de la licencia hacía inviable su revisión de oficio. A dicho escrito se le acompañaba, entre otros documentos, una copia de un informe emitido con fecha 30 de abril

de 2009 por el arquitecto autor del proyecto de ejecución y director de las obras, en el que se afirmaba que el proyecto de ejecución validado en su integridad mediante la licencia había sido redactado de acuerdo con el Plan Parcial del X, *“toda vez que los Servicios Técnicos competentes permitían utilizarlo alternativamente al P.G.O.U. en los proyectos de Vivienda Unifamiliar en dicha zona”*, y que las obras se habían ajustado a la licencia.

Por su parte, los dos vecinos del n.º bbb expusieron mediante escrito de 20 de septiembre de 2017 la regulación general de la revisión de oficio y, en cuanto al caso concreto de la licencia objeto del procedimiento de revisión de oficio, señalaron que no tenían constancia sobre si la vivienda podía cumplir actualmente las condiciones exigidas por la normativa de aplicación en virtud de las modificaciones que impuso el Decreto de 19 de febrero del 2007 y que, en caso de no cumplirlas, debería ser demolida.

Se ha unido al expediente administrativo un informe técnico del arquitecto municipal, emitido con fecha 15 de diciembre de 2017, en el que se señala que, *«[s]i bien pueden existir otras interpretaciones en la aplicación del articulado, así como sobre la consideración de la vigencia en la aplicación de un planeamiento anterior, la edificación definida en el proyecto examinado es disconforme en los aspectos indicados de la ordenanza particular "Ciudad Jardín" establecida por el PGOU de Aranjuez en vigor en 2003 con las interpretaciones adoptadas, que se someten a superior criterio»*. En concreto, los aspectos a los que afecta la disconformidad de la licencia a la normativa aplicable, serían los siguientes:

*«- En el plano nº 1 del proyecto se representa la parcela indicando tres superficies distintas, con las leyendas "solar cédula 513 m2, solar real 535,84 m2 y solar plan digital 550 m2". Se ha adoptado la cifra de 536 m2, según consta en la ficha catastral que se adjunta al presente informe.*

- Se ha incluido la edificabilidad del semisótano que corresponde a uso residencial (70,53 m<sup>2</sup>).

- El cómputo de la ocupación se ha realizado con las líneas externas de los espacios que forman la edificación (baja 140,84m<sup>2</sup> + banda semisótano 47,7 m<sup>2</sup> = 188,54 m<sup>2</sup>).

-Al respecto de la altura de la edificación, la planimetría carece de acotación específica al respecto. En el plano C-7 se observa que la distancia desde el suelo de planta baja a la cara inferior del forjado de la planta alta es de 5,76 m. Considerando la cota de 1, 15 m de suelo terminado de planta baja marcada en el plano C-1, que también refleja la curva de nivel adoptada como referencia de cota con +0.00, suma un total de 6,91 m».

El informe incluye un cuadro sinóptico que indica que no se cumplen los siguientes parámetros del PGOU de 1996: la ocupación es del 35,2% y debería ser inferior o igual al 30%; los retranqueos *al. exterior acceso, al. Lateral Este, y al. Lateral Este*; la altura *cerr. Al ext. Vía acceso y la altura cerr. Al ext. Vía posterior*.

Y, finalmente, la conclusión del informe señala lo siguiente:

«Asimismo, se informa que en fecha 22/02/12 fue publicada en el BOCM Modificación puntual del PGOU en lo concerniente a determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas sobre las parcelas con ordenanza particular "Ciudad Jardín", fijándose retranqueos mínimos exterior y lateral en 5 m y 3 m respectivamente, e incorporando la incidencia de la topografía en los cerramientos de parcela, por lo que, en la actualidad, el retranqueo lateral Este, de 3 m, y el correspondiente al cuerpo principal de la vivienda con la alineación exterior, de 5 m, son conformes con la norma en vigor tras dicha modificación».

Asimismo, con fecha 18 de enero de 2018 se emitió informe por el técnico jurídico del Ayuntamiento de Aranjuez en relación con las alegaciones de los interesados y se propone la declaración de nulidad de la licencia objeto de la revisión de oficio conforme al art. 47.1 f) de la LPAC.

Conforme a lo señalado en dicho informe, el arquitecto municipal, jefe de los Servicios Técnicos e instructor del procedimiento emitió propuesta de resolución de fecha 22 de enero de 2018 y acto seguido, se solicitó el parecer de esta Comisión Jurídica Asesora, que, mediante el Dictamen 171/18, de 12 de abril, acordó la retroacción del procedimiento a efectos de que se repitiera el trámite de audiencia al titular de la licencia y al resto de interesados, ofreciéndoles la posibilidad de alegar frente al informe del arquitecto municipal.

4. Recibido nuestro dictamen en el Ayuntamiento consultante, la alcaldesa-presidenta, mediante Providencia de 4 de mayo de 2018, dispuso la retroacción del procedimiento a los efectos ya indicados. En la documentación que conforma el expediente administrativo, figuran una serie de notificaciones realizadas personalmente a los interesados, y otras mediante edicto publicado en el Boletín Oficial del Estado de

Los vecinos del n.º bbb han formulado escrito de alegaciones con fecha 5 de junio de 2018, en las que manifiestan no tener objeción que plantear con respecto a la tipología de la edificación, la superficie de la parcela o el cumplimiento del límite de edificabilidad. En cambio, en lo referido a la ocupación máxima, a los retranqueos y a cerramientos, se mostraba a favor de lo señalado en el informe del arquitecto municipal, aunque, en cuanto a los retranqueos, admitían que podrían haber sido afectados por una modificación puntual del planeamiento general, que a su juicio, al ser posterior, no debería ser de aplicación al expediente de revisión de oficio.

Tras ello, el instructor del procedimiento ha suscrito nueva propuesta de resolución, de fecha 16 de julio, en la cual se contempla:

*“Primero.- Declarar nula de pleno derecho la licencia otorgada en fecha 5/6/2003, Exp. 411/2003, para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en la calle A, nº aaa, por ser contraria al Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez, según lo expuesto en los informes técnicos y jurídicos que obran en el expediente..*

*Segundo.- La Alcaldía-Presidencia es el órgano competente para solicitar dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de la revisión de oficio, en previsión del artículo 5.3.b) de la ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo y del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.*

*Tercero.- Obtenido el informe de la Comisión Jurídica, el órgano municipal competente acordará en consecuencia.*

*Cuarto.- Caso de que finalmente, por dictaminarlo en ese sentido la Comisión Jurídica Asesora, se acordara declarar nulo de pleno derecho el Decreto dictado por el Concejal delegado de 5 de julio del 2003, mediante el que se otorgó la licencia municipal para la construcción de vivienda unifamiliar aislada en la c/ A, nº aaa procederá actuar conforme dispone la LSCM, dado que estaremos frente a una edificación realizada sin la correspondiente licencia municipal”.*

**TERCERO.-** En tal estado del procedimiento se ha remitido el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 106

de la LPAC y en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de la Comunidad de Madrid, de 28 de diciembre.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se ha considerado suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora 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, y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio según lo previsto en el artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), dispone que 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.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Real Decreto 2568/1986, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la

legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La revisión de oficio que nos ocupa debe regirse tanto en lo relativo a sus trámites procedimentales como en lo concerniente a la posible validez del acto que se pretende revisar, por la LRJ-PAC. Así se deduce del hecho de haberse iniciado el procedimiento a instancia de parte, mediante escritos presentados por los vecinos colindantes en el mes de enero de 2013, en relación con lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la LPAC. En este punto, conviene resaltar que las sentencias que han obligado a la tramitación del procedimiento no obligan propiamente a la incoación de uno nuevo, sino a la prosecución del que fue iniciado mediante las peticiones realizadas al efecto por aquellos interesados.

El artículo 102.1 de la LRJ-PAC establecía la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declarasen de oficio la nulidad de los actos administrativos que hubieran puesto fin a la vía administrativa o no hubiesen sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable. La referencia que el artículo 102 de la LRJ-PAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, en el caso de la Administración autonómica madrileña, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, constituida por la ya citada Ley 7/2015.

En cuanto a la competencia para acordar la revisión de oficio de actos nulos, en el caso sujeto a examen, el órgano que dictó el acto impugnado es la Comisión de Gobierno por delegación de la Alcaldía, que es quien tiene atribuida la competencia para la concesión de licencias conforme a lo previsto en el artículo 21.1.q) de la LRBRL. De esta forma, a dicha autoridad le corresponde la resolución del procedimiento de revisión de oficio conforme a lo previsto en el artículo 30.1 e) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Esta postura ha sido igualmente sostenida por esta Comisión Jurídica Asesora en diversas ocasiones desde su constitución, verbigracia en los dictámenes 110/16, de 19 de mayo, y 356/16, de 28 de julio.

**SEGUNDA.-** Previamente al examen de fondo del asunto, debe plantearse el cumplimiento de los requisitos de plazo y procedimiento en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

Comenzando por el plazo, el artículo 102 de la LRJ-PAC, en su apartado 5, contiene una norma específica en relación con los efectos del transcurso del plazo máximo para resolver el procedimiento, que es de tres meses en el régimen de dicha norma legal. Dicha regla distingue en función de que el procedimiento se haya iniciado de oficio por la Administración o a instancia de parte. En el primero de los casos, el efecto de la demora consistirá en la caducidad del procedimiento. En cambio, cuando el procedimiento se haya iniciado a instancia de parte, como ocurre en el caso que se nos plantea, se podrá considerarse desestimada presuntamente la solicitud, sin que ello impida el dictado posterior de la resolución sin vinculación al sentido del silencio –art. 43.3.b) del mismo texto legal-. La regulación especial de referencia no distingue en función de que quién haya promovido la revisión de oficio sea o no el titular del derecho a revisar. Además, en el caso que nos ocupa, las sentencias que han impuesto la retroacción del procedimiento, conducen a la resolución del mismo con independencia del tiempo transcurrido desde la incoación.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, la actual ley, tributaria en este sentido de la LRJ-PAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar el carácter preceptivo del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda, referencia que debe entenderse hecha, a partir de su constitución, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

Por otro lado, estas normas generales determinan que el procedimiento comience con un acuerdo de inicio y que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 78.1 de la LRJ-PAC). Estas actuaciones instructoras pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 82 de la ley de constante referencia.

Aunque no lo establezca expresamente el artículo 102 de la LRJ-PAC, se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la referida ley, que impone darles vista del expediente a fin de que puedan realizar alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En el procedimiento en el que se enmarca la consulta se ha conferido el trámite de audiencia al titular de la licencia y, una vez cumplimentada la retroacción del procedimiento conforme a lo señalado en nuestro Dictamen 171/18, a los vecinos inmediatamente colindantes a aquel, que son precisamente aquellos que presentaron denuncias contra la situación de su finca y han formulado recursos en vía judicial en relación con ello,

dándoles traslado del informe del arquitecto municipal de 22 de enero de 2018, en el cual se concretan las infracciones que afectan a la licencia.

**TERCERA.-** Respecto de la potestad de revisión de oficio, antes el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y ahora también esta Comisión (por ejemplo en el dictamen 193/16 de 9 de junio), han venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Según estableció la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011), cuando es la propia Administración autora del acto quien pretende atacar un acto favorable a un interesado, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad corresponde a dicha Administración.

En el caso que se nos somete a consulta, la revisión de oficio se dirige frente a la licencia municipal de obra mayor concedida por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Aranjuez con fecha 5 de julio de 2003 en orden a la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en la calle A, nº aaa.

En nuestro anterior dictamen sobre esta misma consulta, pusimos de manifiesto la necesidad de que la propuesta de resolución identificase las concretas causas de nulidad en las que se basa la apreciación de la disconformidad a derecho del acto o disposición revisada. Ciertamente, tal indicación ha sido atendida de forma muy parcial, al limitarse a señalar el documento mencionado que la licencia ha de ser anulada al ser contraria

al Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez, “según lo expuesto en los informes técnicos y jurídicos que obran en el expediente”. Esta última expresión no solo incurre en una desafortunada indeterminación, sino que, además, constituye una aplicación de la motivación *in aliunde* en la que, en contra de lo previsto en el artículo 89.5 de la LRJ-PAC (actual art. 86.4 de la LPAC), no se incorpora el texto del informe correspondiente a la propuesta.

La concreción de la causa de nulidad es por otra parte necesaria, ya que, al tratarse de la posible revisión de un acto y no de una disposición de carácter general, la invalidez podría consistir tanto en una causa de nulidad de pleno derecho como de simple anulabilidad. En cualquier caso, cabe presumir que, al referirse la consulta a una licencia conseguida incumpliendo alguna de las exigencias a las que se sometía la posible edificación de la parcela, se quiere aludir a la causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1.f) de la LRJ-PAC, que predica la invalidez de “[l]os actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Por otra parte, a la hora de abordar la posible concurrencia de la hipotética nulidad, habrá que atender a la consolidada doctrina consultiva y jurisprudencial que advierte del carácter marcadamente restrictivo del procedimiento de revisión de oficio. Así, conviene recordar con carácter previo la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, puesta de manifiesto en línea con la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otros, en sus dictámenes 230/17 y 353/17, de 8 de junio y de 7 de septiembre, en el sentido de que el punto de partida inexcusable en materia de revisión de oficio es su consideración como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, “razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos

*administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”.*

Como también recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (RC 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como:

*“... un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.*

Muestra también de ese carácter restrictivo, es que algunos órganos consultivos vienen interpretando que no toda disconformidad de una licencia con la ordenación aplicable constituye causa de nulidad de pleno derecho, sino únicamente aquellas contradicciones con el mismo que impliquen *“una colisión cuantitativa respecto de la ordenación”*, de forma que las infracciones urbanísticas de que se trate *“presenten unas características adicionales de gravedad o importancia o afecten intereses generales especialmente protegidos”* (Dictamen 77/11, de 21 de marzo de 2011, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña). No se advierte que este sea el caso de la licencia sujeta a discusión, según se deduce del informe técnico de 17 de enero de 2007 del que se ha dado cuenta en la consideración jurídica segunda, del que no se deduce que la colisión con la ordenación que hubiera debido ser aplicada revista las referidas características.

**CUARTA.-** Además de lo anterior, debe plantearse si la iniciativa de revisión de oficio rebasaría, en caso de prosperar, los límites a que sujeta el ejercicio de dicha facultad el artículo 106 de la LRJ-PAC: la prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias, cuando impliquen que el ejercicio de la potestad se revele contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Su aplicación ha de hacerse, como recoge la jurisprudencia y advertimos en el Dictamen 309/17, de 27 de julio, caso por caso y teniendo en cuenta los intereses en conflicto. En este sentido, el Tribunal Supremo en Sentencias de 11 de enero de 2017 (recurso de casación 1934/2014) y de 14 de junio de 2016 (recurso de casación 849/2014) declara que este precepto *exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u ‘otras circunstancias’); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”*.

Pues bien, el informe técnico de 17 de enero de 2007, incorporado a las actuaciones de disciplina urbanística, hizo constar que, desde la aprobación del PGOU en 1996, los letrados consistoriales habían sostenido que, en la Urbanización “X”, quienes pretendieran edificar sus parcelas podían acogerse, bien a la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial “X”, que otorgaba menos edificabilidad pero permitía retranqueos menores, bien a la Ordenanza “Ciudad Jardín” del Plan General, que permitía una mayor edificabilidad pero exigía también retranqueos superiores, siendo así que en el caso del titular de la licencia:

*«- Los parámetros urbanísticos de retranqueos, ocupación y edificabilidad y altura que deben regir son los de la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial “X”.*

*- Retranqueos mínimos obligatorios: frente a 5 m, laterales 3 m y fondo 3 m. Ocupación máxima del 20 % o 150 m. Edificabilidad máxima de 0,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Altura máxima de 2 plantas ó 6 m.*

*- Desde 1996, con la aprobación definitiva del Plan General, los letrados municipales han sostenido que en la urbanización “X”, los interesados en edificar podían acogerse:*

*A la ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial “X” que otorga menor edificabilidad pero permite menores retranqueos.*

*O a la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan General que da más edificabilidad pero exige mayores retranqueos.*

*- En la memoria del Proyecto consta que se ha acogido a la Ordenanza de Ciudad Jardín del Plan Parcial. El arquitecto que lo redactó declara que cumple las prescripciones de dicha ordenanza: 20% de ocupación máxima, edificabilidad de 0,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y retranqueos mínimos de 5 m. de frente y 3 m. de fondo y laterales».*

En concreto, figura en el expediente administrativo un informe emitido por el arquitecto municipal y jefe de los Servicios Técnicos con fecha 10 de noviembre de 2014 en el ramo de prueba del P. O. 262/2013 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 20 de Madrid, en el cual se hace constar que, de las diez licencias urbanísticas de obra mayor otorgadas para la construcción de viviendas unifamiliares en entre el año 1996, en el que se aprobó definitivamente el PGOU de Aranjuez, y el año 2000, cinco se concedieron conforme a la Ordenanza Ciudad Jardín del Plan Parcial y otras cinco con arreglo a la Ordenanza Ciudad Jardín del PGOU de 1996. En ese informe se indica, además, que los informes que han podido ser recabados por su suscriptor, referidos a la concesión de licencias conforme a la normativa anterior (en particular, dos de la Comisión de Gobierno de 1 de julio de 1997), simplemente se

fundamentan en invocaciones generales al cumplimiento de la normativa vigente.

El informe de referencia también matiza que, a partir del año 2001, se han concedido veinticinco licencias de las cuales nueve lo fueron conforme a la Ordenanza previa al PGOU de 1996 y otras dieciséis conforme a la aprobada por dicho Plan General, sin que, al parecer, se hayan podido identificar en los informes jurídicos recabados en la tramitación de las licencias correspondientes, argumentaciones suficientemente fundadas y no meramente asertivas, sobre la razón de la aplicación de una u otra normativa.

De esta forma, no se puede afirmar que en el caso examinado haya sido la mala fe del peticionario de la licencia la causante de la disconformidad de la licencia con el Ordenamiento Jurídico, sino la aplicación deliberada por parte del Ayuntamiento que remite la consulta de un criterio interpretativo del derecho aplicable en virtud del cual consideró, de una manera ciertamente *sui generis*, que los interesados (no solo el titular de la licencia sujeta a discusión, sino también otros) podían ajustar a su conveniencia a una o a otra ordenación.

Si a ello añadimos que, en la tramitación de la licencia objeto de la consulta, el peticionario de la misma fue objeto de un primer requerimiento en la fecha del 26 de diciembre de 2005, y no se incluyeron las infracciones que hoy se alegan, como tampoco en un segundo requerimiento, realizado ya en el año 2007, parece razonable apreciar que la anulación de la licencia sería contraria a la buena fe y a la confianza legítima.

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

## CONCLUSIÓN

No procede acordar la revisión de oficio de la licencia urbanística concedida para la construcción de una vivienda unifamiliar en “X” a la que se refiere la consulta, por no resultar nula de pleno derecho y no concurrir los límites que impiden el ejercicio de dicha potestad.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá 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 13 de septiembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 410/18

Sra. Alcaldesa de Aranjuez

Pza. de la Constitución, s/n – 28300 Aranjuez