

Dictamen nº: **257/17**
Consulta: **Alcalde de Mejorada del Campo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **22.06.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 22 de junio de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Mejorada del Campo, a través del Consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de D., del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de marzo de 2003 por el que se resolvió demoler las obras ilegales de edificación referidas en los Decretos del citado Ayuntamiento 153/2001, de 22 de mayo y 53/2002, de 5 de febrero, ejecutadas por el padre del interesado, D., en el paraje de dicha localidad conocido como “El Balcón”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 18 de abril de 2017 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de marzo de 2003 por el que se resolvió demoler las obras ilegales de edificación referidas en los Decretos del citado Ayuntamiento 153/2001, de 22 de mayo y 53/2002, de 5 de febrero, ejecutadas por el padre del solicitante de la revisión de oficio en el paraje de dicha localidad conocido como “El

Balcón”. Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada, se le asignó el número de expediente 145/17 e inició el cómputo del plazo ordinario de treinta días hábiles previsto para la emisión del dictamen en el artículo 23.1 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROFCJA).

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada. Al estimarse incompleto el expediente, al no figurar en el mismo copia del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 14 de junio de 2013 y las sentencias 162/04, de 27 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid (Procedimiento Ordinario 66/04), 369/2004, y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda y 1115/2015, de 24 de marzo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid (Procedimiento Ordinario 336/2013), citadas en algunos documentos, se solicitó el complemento del expediente administrativo, con suspensión del plazo para la emisión de dictamen.

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 22 de junio de 2017.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1.- Con fecha 21 de marzo de 2003 la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Mejorada del Campo dictó acuerdo en el expediente de protección de la legalidad urbanística relativa a obras y actividades

ejecutadas sin licencia en el paraje de dicha localidad denominado “El Balcón” que disponía:

“Primero: Disponer la demolición de las obras de edificación a que se refieren los Decretos de este Ayuntamiento 153/2001, de 22 de mayo, 53/2002, de 5 de febrero, ejecutadas por Don (...), en el paraje de esta localidad conocido como “El Balcón”, concediendo al interesado un plazo de treinta días para que proceda al derribo.

Segundo: Apercibir a Don (...) de que transcurrido el plazo antes indicado sin haber procedido al derribo, se iniciará a su costa la ejecución subsidiaria, bajo la dirección de los servicios técnicos del Ayuntamiento.

Tercero: Impedir definitivamente el uso clandestino de hostelería que viene ejerciendo Don (...), suspendido mediante Decreto de este Ayuntamiento 218/2002, de 22 de agosto, concediendo al interesado un plazo de treinta días para que proceda a retirar la maquinaria industrial existente y al cierre definitivo de la instalación donde se ejerce la referida actividad hostelera.

Cuarto: Apercibir a D. (...) de que transcurrido el plazo de treinta días antes citado sin haber procedido al cierre definitivo de la actividad clandestina de hostelería antes referida y a la retirada de la maquinaria industrial existente, ésta se llevará a cabo a su costa por ejecución subsidiaria, bajo la dirección de los servicios técnicos municipales.

Quinto: Notificar el presente acuerdo a la Dirección General de Urbanismo y Planificación Territorial, de la Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, para su conocimiento y efectos oportunos, de conformidad con lo establecido en el artículo 194.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la

Comunidad de Madrid, y a la Dirección General de Turismo de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid».

En la tramitación del citado expediente el interesado en el procedimiento alegó la nulidad del procedimiento basado, entre otros motivos, en que las obras y actividad hostelera se encontraban enclavadas en parcelas situadas dentro del término municipal de San Fernando de Henares.

Frente a esta alegación el Ayuntamiento de Mejorada del Campo consideró que, a pesar de las dudas existentes en relación con el deslinde entre los términos municipales de San Fernando de Henares en el tramo que afecta a los terrenos afectados por el expediente, *“dudas que dieron lugar a que en su día no se firmara el Acta de Deslinde correspondiente por los representantes de este Ayuntamiento, la Dirección General de Urbanismo y Planificación Territorial de Madrid, mediante Resolución de fecha 20 de enero de 2003, y a la vista de la documentación obrante en el expediente, acordó requerir a este Ayuntamiento a fin de que continúe con la instrucción del mismo y sean adoptadas las medidas que procedan para la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada”.*

El informe de la Dirección General de Urbanismo y Planificación Territorial de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, de 20 de enero de 2003 consideraba, en relación con las dudas planteadas sobre el emplazamiento de las instalaciones en el término municipal de Mejorada del Campo o en el de San Fernando de Henares que, según la documentación remitida, *«... se constata la existencia de un informe urbanístico emitido por el arquitecto municipal de San Fernando de Henares, con fecha de 6 de agosto de 2002, que acredita que de conformidad con el PGOU vigente en dicho municipio la finca “El Balcón” queda fuera de la delimitación de su territorio.*

Igualmente, se comprueba la existencia de un informe emitido por el arquitecto municipal de Mejorada del Campo referente a la definición urbanística de la finca, de fecha 10 de septiembre de 2002, basándose para determinar la clasificación del suelo en el Plan General de Mejorada del Campo.

En consecuencia, se podría deducir que a la vista de ambos informes, la finca "El Balcón" pertenece al término municipal de Mejorada del Campo, puesto que en caso contrario, el arquitecto municipal de Mejorada del Campo no hubiese podido pronunciarse sobre la clasificación de un suelo que no estuviese incluido en su término municipal y al que no resultaría de aplicación las Normas de Planeamiento vigentes en el mismo».

2.- Contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 2003, el padre del interesado interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por la sentencia nº 162/04, de 1 de septiembre de 2004, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, que confirmó la legalidad del anterior acuerdo municipal.

Interpuesto recurso de apelación contra la anterior sentencia, fue confirmada por Sentencia nº 941, de 26 de abril de 2006, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (rollo de apelación nº 369/04). Notificada la anterior sentencia el día 21 de septiembre de 2006, el día 18 de octubre de 2006 la Gerencia Regional del Catastro dicta resolución por la que admite que las parcelas 50 y 50 bis del Plan General de Ordenación Urbana de Mejorada del Campo, se hallan situadas en San Fernando de Henares.

3.- El día 29 de abril de 2010 el Ayuntamiento de Mejorada del Campo dictó acuerdo ordenando la demolición de la edificación de "El Balcón". Contra dicho acuerdo el interesado, D., interpuso recurso

contencioso-administrativo, Procedimiento Ordinario 98/2010, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid. Por Auto de 3 de diciembre de 2010 del citado juzgado, se acordó la suspensión de la ejecutividad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mejorada del Campo (Madrid) con prestación de garantía de 30.000 € por cualquiera de los medios admitidos en derecho.

4.- Con fecha 16 de julio de 2010, el hijo del interesado afectado por la resolución interpuso recurso extraordinario de revisión contra el Acuerdo de 21 de marzo de 2003 e instó, asimismo, el procedimiento de revisión de oficio al considerar nulo de pleno derecho el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Mejorada del Campo de 21 de marzo de 2003, por incompetencia territorial, al tratarse de edificaciones y construcciones de la parcela 50 bis pertenecientes al término municipal de San Fernando de Henares.

Ante la falta de resolución en plazo de los anteriores procedimientos, el interesado interpuso recurso contencioso-administrativo (Procedimiento Ordinario nº 77/11, tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 y que fue acumulado al Procedimiento Ordinario 98/2010.

5.- Con fecha 22 de mayo de 2013, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid dicta sentencia por la que se acuerda:

«Debo desestimar y desestimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. (...) con DNI nº (...), contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mejorada del Campo (Madrid), de fecha 29 de abril de 2010, por el que se requiere al titular de la propiedad conocida como “El Balcón”, para que ejecute la demolición de la misma.

Debo desestimar y desestimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por el mismo demandante contra la desestimación presunta del recurso extraordinario de revisión interpuesto el día 16

de julio de 2010 contra la resolución del Acuerdo del Ayuntamiento de Mejorada del Campo de 21 de marzo de 2003.

Debo estimar y estimo parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. (...) contra la desestimación presunta por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo del escrito de interpuesto por el mismo actor en 16 de julio de 2010, solicitando la revisión de oficio del acuerdo de 21 de marzo de 2003, por el que se ordena la demolición de la edificación ya citada, en el único sentido de que procede que la entidad local tramite conforme a Derecho tal solicitud, y dicte resolución expresa sobre la misma».

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid de 22 de mayo de 2013, que no fue recurrida por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo, fue confirmada en apelación por la sentencia 149/2015, de 25 de febrero de 2015, de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La sentencia dice en el Fundamento de Derecho Tercero:

«Con relación al recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mejorada del Campo de 29 de abril de 2010 que requirió al titular de la propiedad conocida como El Balcón para que ejecute la demolición confirmada por ajustarse a derecho por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: en primer lugar hay que partir del hecho de que efectivamente se dictó sentencia de 27 de abril de 2006 por esta misma Sección en el recurso de apelación 369/2004. Esta sentencia confirmó la legalidad de la orden de demolición de la misma edificación que ahora es objeto de autos. Si bien el recurrente era el padre del hoy apelante. Y en aquel pleito se alegó la nulidad de la resolución de demolición en cuanto que la parcela no estaba situada en el término municipal de Mejorada del Campo sino en el de San Fernando de Henares. Y en la misma sentencia se rechazó

expresamente la citada alegación declarando que la resolución impugnada está dictada en un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, y que no nos hallamos ante un procedimiento de deslinde de términos municipales, que en caso de discrepancia entre ambos municipios habría de adecuarse al Real Decreto 1690/86 de 11 de Julio y que la Sala no puede entrar a deslindar los términos municipales de ambos municipios.

El Ayuntamiento contestó que las circunstancias urbanísticas y de ordenación urbana no han variado con posterioridad al dictado de la sentencia anterior de esta Sala de 27 de abril de 2006.

Entrando a conocer de las alegaciones efectuadas, efectivamente el recurrente, que es el actual propietario de la parcela, insiste en la misma alegación anterior y para ello quiere acreditarlo mediante una serie de pruebas como un informe pericial, un acta de presencia notarial y una resolución del catastro que le da de baja el inmueble por aparecer duplicado en el Catastro Inmobiliario, así como documentación de la Comunidad de Madrid de la que además no queda acreditado a qué municipio pertenece la parcela 50 bis, dada la discrepancia entre ambos ayuntamientos.

Efectivamente por lo ya expresado en la sentencia citada, las pruebas aportadas no pueden modificar el pronunciamiento anterior de esta Sala; existe la cosa juzgada material: La Ley de Enjuiciamiento Civil dispone en el art. 222, ap. 4º: Cosa juzgada material: “Lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme que haya puesto fin a un proceso vinculará al tribunal de un proceso posterior cuando en éste aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal”.

El principio o eficacia de cosa juzgada material, que consagra el art. 222 de la LEC/2000, tiene por finalidad dar seguridad y certidumbre

a las relaciones jurídicas y evitar que puedan dictarse sentencias contradictorias sobre un mismo asunto, lo que impide a los Tribunales volver a examinar y pronunciarse sobre un asunto ya fallado definitivamente. De esta forma, la excepción de cosa juzgada tiene su expresa consagración en el art. 69.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aplicable a este litigio. Y, en una jurisprudencia que ha configurado dicha causa de inadmisión en torno a la comprobación de la identidad de las pretensiones de la que fue objeto del proceso decidido por sentencia firme.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en la sentencia núm. 190 de 25 de octubre de 1999, Sala 2ª, después de proclamar, de forma genérica, que ni el artículo 14 ni el 24.1 de la Constitución Española, imponen a los jueces la observancia de una absoluta homogeneidad en la interpretación del derecho, y si bien la libertad de interpretación de la norma debe ser respetada como parte integrante de la propia función jurisdiccional, declara sin embargo que los principios de igualdad jurídica y de legalidad en materia procesal (art. 9.3 y 117.3 CE) vedan a los Jueces y Tribunales, fuera de los casos previstos en la Ley, revisar el juicio efectuado en un caso concreto, puesto que la protección judicial carecería de efectividad si se permitiera reabrir el análisis de lo ya resuelto por sentencia firme en cualquier circunstancia.

Se trata de una cuestión que afecta a la salvaguarda de la eficacia de una resolución judicial que, habiendo adquirido firmeza, ha conformado la realidad jurídica de una forma cualificada. La intangibilidad de lo decidido en resolución judicial es, pues, un efecto íntimamente conectado con la efectividad de la tutela judicial, según el art. 24.1 CE».

Por Auto de 6 de junio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid se acordó la devolución del aval constituido en autos que garantizaba la suspensión de la demolición.

6.- Con fecha 22 de abril de 2016, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mejorada del Campo acordó dar cumplimiento a la sentencia firme 119/2013, de 22 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid, *«ordenando proseguir la tramitación de la solicitud de revisión de oficio formulada el 21 de marzo de 2010 por D. (...) frente al Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de fecha 21 de marzo de 2003 por el que se ordenaba la demolición de la edificación ejecutada en el paraje “El Balcón” hasta la finalización de dicho expediente conforme a la normativa vigente»*.

Ahora bien, según resulta del expediente seguido en ejecución de la Sentencia de 22 de mayo de 2013, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mejorada del Campo dictó la Resolución de 14 de junio de 2013 que resolvió de forma expresa la solicitud de revisión de oficio presentada el 16 de julio de 2010 y declaró la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio, *“por no corresponder a elemento de hecho o derecho para tramitar la revisión, al darse cosa juzgada y sentencia firme”*. Al no constar en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora la citada resolución, se solicitó copia de la misma como complemento del expediente. Figura en la documentación remitida la Sentencia 115/2015, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid que resolvió el recurso interpuesto contra la Resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mejorada del Campo de 14 de junio de 2013 (Procedimiento ordinario 336/2013). La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo desestimó el recurso interpuesto al considerar que los motivos en los que se amparó el Ayuntamiento de Mejorada del Campo para dictar la resolución expresa de inadmisión no resultan contrarios al ordenamiento jurídico. En concreto considera:

«La Junta de Gobierno Local, al haberse instado en 2010 por el aquí demandante la nulidad de pleno Derecho de la demolición ordenada - habiéndose solicitado con base en lo previsto en el artículo 62.1. b) de la Ley 30/1992, por entender que el órgano que la acordó era territorialmente incompetente para ello-, y al haber sido tal cuestión resuelta expresamente por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n° 11, y confirmado por la Sala de Apelación, tal como se decía en la Sentencia de cuya ejecución se trataba (“... se trata evidentemente de cosa juzgada, que no puede volver a ser objeto de pleito, pues es la mera ejecución material de una resolución administrativa confirmada por dos sentencias firmes”), es claro que la Entidad Local demandada no incurre en vulneración alguna cuando, vinculada por la cosa juzgada, decide que la solicitud de revisión de oficio, promovida nuevamente sobre la misma cuestión carece además de fundamento pues ninguna resolución podría en todo caso haber dado que no fuese respetuosa con lo ya resuelto en los tres pronunciamientos judiciales que aquí se han considerado (el del Juzgado n° 11, el confirmatorio de éste por la Sala de Apelación, y el desestimatorio del Juzgado n° 3).

Al no apreciarse infracción alguna del ordenamiento jurídico por la resolución de inadmisión que aquí se recurre, procede desestimar la pretensión ejercitada en la demanda y en los términos en que lo fue y se dejaron reproducidos más arriba, y, con ello, también el presente recurso».

TERCERO.- En relación con el procedimiento de revisión de oficio, se deducen los siguientes trámites:

1.- Con fecha 13 de enero de 2017 la Junta de Gobierno Local de Mejorada del Campo acordó:

“PRIMERO: Incoar expediente de revisión de oficio en relación con el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado el 21 de marzo de 2003, conteniendo acuerdo de demolición de las obras en el mismo referidas, en los términos y por las razones indicadas en la parte expositiva.

SEGUNDO: Suspender la ejecutividad de los efectos derivados del Acuerdo desde la Junta de gobierno local de 21 de marzo de 2003 antes indicado.

TERCERO: Incorporar al expediente incoado, como antecedentes, el informe de la Vicesecretaria general de 29 de diciembre de 2016 citado en la parte expositiva, así como los restantes documentos referidos en el mismo.

CUARTO: Poner de manifiesto el expediente a la Dirección General de Urbanismo y Planificación Territorial de la Comunidad de Madrid, a la Dirección General de Administración Local de la Comunidad y a Don (...), que podrán examinarlo y obtener copias del mismo.

QUINTO: Conceder a las direcciones generales mencionadas y a don (...) citados en el ordinal anterior un plazo de quince días hábiles para alegar y presentar documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

SEXTO: Expedir certificación de esta resolución para su incorporación al expediente.

SEPTIMO: Notificar esta resolución a los interesados.

OCTAVO: dar traslado de esta resolución a la Intervención Municipal”.

2.- Notificado el trámite de audiencia, el día 10 de febrero de 2017, el interesado formula alegaciones en las que insiste que las parcelas de su propiedad están en el término municipal de San Fernando de Henares y

no en Mejorada del Campo por lo que alega nuevamente la nulidad del Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Mejorada del Campo de 21 de marzo de 2003 por incompetencia territorial. Acompaña su escrito con abundante documentación.

3.- El día 6 de marzo de 2017 el subdirector general de Inspección y Disciplina Urbanística con el visto bueno del director general de Urbanismo de la Comunidad de Madrid emite informe en el que declara que *“estamos ante un procedimiento estrictamente municipal, al proceder a revisar una resolución que fue adoptada por la Comisión de Gobierno del mencionado Ayuntamiento con fecha 21 de marzo de 2003, esta Administración no realiza ningún tipo de alegaciones”*.

4.- En respuesta al anterior escrito de la Comunidad de Madrid, la concejal delegada de Urbanismo, Medio Ambiente, Vivienda y Seguridad Ciudadana, en escrito firmado el 13 de marzo de 2017, dice:

“Es decir, la Dirección General de Urbanismo en el ejercicio de las competencias disciplinarias que le atribuyen los artículos 193 y siguientes de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, impelió a este Ayuntamiento, a actuar en el sentido conocido o, dicho de otro modo, a subrogarse en las competencias de esa Dirección General con el fin de resolver la situación irregular ocasionada por la obra en cuestión.

Como viene señalando la normativa española en materia de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, la competencia correspondiente a los órganos administrativos es irrenunciable, resulta por lo tanto insólito que en un expediente de revisión del Acuerdo Municipal adoptado por mandato de esa Dirección General, ahora esa misma Dirección General se desentienda del asunto y no intervenga, según nos comunican, en el procedimiento de la posible anulación del

acto administrativo resultante del mandato autonómico de repetida cita.

En consecuencia, y sin perjuicio de la continuación del procedimiento mediante su impulso al órgano consultivo autonómico, conforme a lo establecido en el artículo 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, se estima que esa Dirección General debería reconsiderar su decisión y no desentenderse de ese acto administrativo que tanto le incumbe”.

5.- El director general de Administración Local de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio el día 3 de febrero remite escrito que dice:

“Dentro del ámbito competencial de esta Dirección General, una vez consultados los archivos correspondientes, se constata la existencia del acta de deslinde y el replanteo de dicha acta efectuado por el Instituto Geográfico Nacional en el año 1991, el cual se remitió tanto a Mejorada del Campo como a San Fernando de Henares, no obstante, se acompaña copia de la parte del acta que afecta al Acuerdo de referencia, la ficha de los mojones correspondientes, así como dos ortofotos de la zona”.

6.- Se ha incorporado al expediente el informe emitido por el vicesecretario general, con fecha 29 de diciembre de 2016, sobre la revisión de oficio del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 2003.

7.- La intervención municipal emite informe el 23 de marzo de 2017 para señalar que el expediente relativo al acto de la revisión de oficio del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 2003 no precisa ser fiscalizado por la Intervención Municipal.

8.- El día 22 de marzo de 2017 el alcalde dicta propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 2003 por *“estar sustentado en resolución de la Dirección General de Urbanismo y Planificación Territorial de 20 de enero de 2003 plenamente vigente en la actualidad”*.

9.- Con fecha 23 de marzo de 2017 el alcalde de Mejorada del Campo dicta Decreto 317/2017, en el que solicita dictamen con remisión del expediente tramitado a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con suspensión del plazo legal de resolución del expediente. No consta que dicho acuerdo se haya notificado al interesado en el procedimiento.

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 alcalde de Mejorada del Campo, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Mejorada del Campo está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f).b del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), al igual que lo hacía el artículo 102.1 LRJ-PAC, establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren 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. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC. (artículo 62.2 LRJ-PAC), 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.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales 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 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, 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 señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC. Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho del Acuerdo de demolición adoptado de la Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 2003, debe hacerse una referencia al procedimiento.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título VI de dicho cuerpo legal, denominado *“Disposiciones Generales sobre los procedimientos administrativos”*, con la especialidad exigida por el artículo 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Estas normas generales procedimentales determinan 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 75 de la LPAC). 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 79 de la LPAC.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución y del informe del órgano consultivo según dispone el artículo 82 de la LPAC.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad.

En el presente caso, tras el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión el 13 de enero de 2017, se ha dado audiencia al interesado solicitante de la revisión de oficio, a la Dirección General de Urbanismo y a la Dirección de Administración Local.

Por último, se ha dictado propuesta de resolución por el Pleno del Ayuntamiento consultante que propone la desestimación de la revisión de oficio instada por el interesado el 21 de marzo de 2010, del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 2003.

En relación con el plazo máximo para resolver, el artículo 106.5 de la LPAC establece 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 presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado por la Administración, pero para dar ejecución a lo establecido en la Sentencia de 119/2013, de 22 de mayo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid, que condenó al Ayuntamiento de Mejorada del Campo a que tramitara conforme a Derecho la solicitud de revisión de oficio y *“dicte resolución expresa sobre la misma”*, por lo que, a efectos de caducidad del procedimiento, debe considerarse iniciado a instancia de parte.

TERCERA.- En cuanto al acto objeto de revisión, hay que determinar si es un acto susceptible de revisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que establece que para proceder a la revisión ha de tratarse de actos *“que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*.

En el presente caso, el acto cuya revisión se pretende, el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Mejorada del Campo de 21 de marzo de 2003 fue recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa y desestimado por la Sentencia de 1 de septiembre de 2004 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid que se pronunció en su Fundamento Jurídico Sexto sobre la falta de competencia del Ayuntamiento de Mejorada del Campo alegada por el recurrente y desestimada al tratarse de una *“cuestión ya resuelta en el propio expediente administrativo, y por distintas resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, e incluso extremo aceptado y recogido en la escritura de compraventa en donde claramente se especifica el término municipal al que pertenece la parcela”*. En consecuencia, se trata de un acto no susceptible de revisión de oficio y así lo debió haber declarado el Ayuntamiento de Mejorada del Campo cuando el interesado formuló esa

solicitud el día 16 de julio de 2010, en vez de dejar sin resolver la revisión instada.

Se observa además que, interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta y recaída la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Madrid, que condenó a la Administración a tramitar conforme a Derecho la solicitud de revisión de oficio y dictar *“resolución expresa sobre la misma”*, por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 14 de junio de 2013 se desestimó la solicitud de revisión de oficio por inadmisión del escrito de 16 de julio de 2010 *“por no corresponder a elemento de hecho o derecho para tramitar la revisión, al darse cosa juzgada y sentencia firme”*.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra este Acuerdo de 14 de junio de 2013, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid dictó la Sentencia de 24 de marzo de 2015 en el que rechaza la causa de inadmisibilidad de cosa juzgada opuesta por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo y desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado. El Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia examina *“si es o no ajustada a Derecho la decisión de inadmisión que la Entidad Local demandada adopta, en ejecución de sentencia, en relación con la solicitud de revisión de oficio que le dirigió el acto en fecha 16 de julio de 2010 en relación con el Acuerdo de demolición pronunciado por aquélla en 2010”*. Merece la pena reproducir literalmente parte de este Fundamento Jurídico Quinto por la claridad y contundencia de su argumentación, y que permite ser aplicada al presente procedimiento. Dice así la Sentencia de 24 de marzo de 2015:

«Debe en este punto recordarse que la revisión de oficio de actos nulos se regula en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al disponer en su apartado 1 que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de

Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

Con la misma relevancia que el apartado citado, traeremos a colación lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo 102 y que dice así: “3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”.

En este caso, la Entidad Local demandada venía obligada por la Sentencia de 22 de mayo de 2013, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid, a dictar resolución expresa en relación con la solicitud de revisión de oficio. Cuestión distinta es que por virtud de dicha resolución debiera o no tramitarse el correspondiente expediente, pudiendo ampararse el Ayuntamiento en lo dispuesto en el artículo 102.3 ya reproducido para inadmitir, como lo hizo, la repetida solicitud, dando también con ello cumplimiento a lo ordenado en aquel fallo al ser en todo caso la de inadmisión una resolución expresa.

Y es así que los motivos en que la demandada se amparó para dictar la resolución expresa de inadmisión que aquí se recurre, no resultan contrarios al ordenamiento jurídico.

La Junta de Gobierno Local, al haberse instado en 2010 por el aquí demandante la nulidad de pleno Derecho de la demolición ordenada - habiéndose solicitado con base en lo previsto en el artículo 62.1. b) de

la Ley 30/1992, por entender que el órgano que la acordó era territorialmente incompetente para ello-, y al haber sido tal cuestión resuelta expresamente por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 11, y confirmado por la Sala de Apelación, tal como se decía en la Sentencia de cuya ejecución se trataba (“ ... se trata evidentemente de cosa juzgada, que no puede volver a ser objeto de pleito, pues es la mera ejecución materia de una resolución administrativa confirmada por dos sentencias firmes”), es claro que la Entidad Local demandada no incurre en vulneración alguna cuando, vinculada por la cosa juzgada, decide que la solicitud de revisión de oficio, promovida nuevamente sobre la misma cuestión carece además de fundamento pues ninguna resolución podría en todo caso haber dado que no fuese respetuosa con lo ya resuelto en los tres pronunciamientos judiciales que aquí se han considerado (el del Juzgado nº 11, el confirmatorio de éste por la Sala de Apelación, y el desestimatorio del Juzgado nº 3).

Al no apreciarse infracción alguna del ordenamiento jurídico por la resolución de inadmisión que aquí se recurre, procede desestimar la pretensión ejercitada en la demanda y en los términos en que lo fue y se dejaron reproducidos más arriba, y, con ello, también el presente recurso».

Por tanto, en cuanto que la revisión de oficio tramitada supondría también una revisión del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 14 de junio de 2013, asunto ya decidido por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid de 24 de marzo de 2015, declarada firme por diligencia de ordenación de 2 de septiembre de 2015, no procede la revisión de oficio del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de Mejorada del Campo de 21 de marzo de 2003.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- No procede la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de marzo de 2003 por el que se resolvió demoler las obras ilegales de edificación referidas en los Decretos del citado Ayuntamiento 153/2001, de 22 de mayo y 53/2002, de 5 de febrero, ejecutadas por el padre del interesado, en el paraje de dicha localidad conocido como “El Balcón”.

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 22 de junio de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 257/17

Sr. Alcalde de Mejorada del Campo

Pza. de España, 1 – 28840 Mejorada del Campo