

Dictamen nº: **477/20**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **20.10.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 20 de octubre de 2020, sobre la consulta formulada por la coordinadora general de la Alcaldía de Madrid, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre la solicitud de revisión de oficio formulada, con fecha 4 de abril de 2016, por D. ....., en adelante “*el interesado*”, en nombre y representación de la Estancias Históricas S.L., en liquidación, respecto de la resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación, de fecha 12 de noviembre de 2008, por la que se impuso a la citada entidad una sanción de setecientos noventa y cuatro mil ochocientos noventa y cinco euros (794.895 €).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 13 de agosto de 2020, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de consulta de la coordinadora general de la Alcaldía de Madrid, formulada a través del consejero de Vivienda y Administración Local, sobre la revisión de oficio de la resolución indicada en el encabezamiento.

Admitida a trámite, con esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro de expedientes con el número 396/20, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23 del Reglamento Orgánico de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día de 20 de octubre de 2020.

**SEGUNDO.-** La documentación remitida a esta Comisión se encuentra agrupada en dos partes: la correspondiente al expediente de revisión de oficio propiamente dicho y la referida al previo expediente sancionador.

De su análisis, resultan los siguientes hechos de trascendencia para la emisión del presente dictamen:

1. A instancia de denuncia particular, se inició el expediente de disciplina urbanística número 101/2006/8288, en la Junta Municipal de Distrito centro, que fue remitido el 2 de febrero de 2007, a la Dirección General de Gestión Urbanística del Área de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, por ser asunto de su competencia.

Girada visita de inspección, con fecha 30 de octubre de 2007, por el Técnico del Departamento de Disciplina Urbanística, se informa que *“...en la finca de referencia se han ejecutado, estando la obra prácticamente terminada, a falta de remates, obras de rehabilitación con acondicionamiento general e intensificación de uso, de forma que si originariamente existía una vivienda de planta baja y dos viviendas por*

*planta, de primera a cuarta, sin uso residencial la planta bajo cubierta; en la actualidad, tras las obras, se ha pasado de nueve a veintiséis viviendas, creando cuatro viviendas en la planta bajo cubierta e incluso modificando la configuración de la cubierta que ha sido elevada a un metro, e instalación de ascensor*". Todas esas obras carecían de la preceptiva licencia municipal.

Por resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación de 4 de diciembre de 2007, se ordenó la paralización y legalización de las obras.

Incumplida la orden, se finalizaron las obras sin licencia, constatándose todo ello por la inspección.

2. Como consecuencia de esas obras ilegales, se incoaron varios expedientes administrativos. El primero de ellos, se resolvió por la resolución de 21 de abril de 2008, del director general de Ejecución y Control de la Edificación, en la que se ordenó la demolición de las obras (expediente 711/2007/04135).

También se iniciaron dos expedientes sancionadores: Uno contra la entidad Estancias Históricas S.L. (expediente 711/2008/14700), en el que el director general de Ejecución y Control de la Edificación, adoptó con fecha 12 de noviembre de 2008, resolución por la que se impuso a la entidad Estancias Históricas, S.L. una sanción de setecientos noventa y cuatro mil ochocientos noventa y cinco euros (794.895 €), por la comisión de una infracción urbanística grave tipificada en los artículo 204.3 a) y 220 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. El segundo de los expedientes sancionadores, se dirigió contra la dirección facultativa de la obra (expediente 711/2008/24625).

Las tres resoluciones administrativas (la orden de demolición y las dos sanciones) fueron impugnadas ante la jurisdicción contenciosa, aunque solo han sido resueltas judicialmente dos de ellas, concretamente la impugnación de la orden de demolición y la de la sanción frente a la dirección facultativa de las obras.

La sanción que se impuso a la entidad Estancias Históricas, S.L. se recurrió de forma extemporánea en vía administrativa, lo que motivó la posterior desestimación del recurso contencioso y, una vez firme, abre el camino de la solicitud de revisión de oficio de la sanción que ahora se tramita.

3. En lo que al expediente restaurador se refiere, la orden de demolición fue objeto de recurso contencioso-administrativo interpuesto por Estancias Históricas, S.L. en el P.O. 86/2008, ante el Juzgado nº 25 que, con fecha 2 de enero de 2009 dictó Auto declarando la inadmisibilidad del recurso. Interpuesto recurso de apelación número 779/2009, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia el 10 de septiembre de 2009 por la que se revocó el auto de inadmisibilidad y se ordenó que se tramitara el recurso, con notificación del procedimiento a los titulares del inmueble.

Una vez desarrollado el procedimiento y nuevamente impugnada su resolución finalizadora, el Juzgado Contencioso Administrativo nº 25 dictó sentencia desestimatoria el 18 de diciembre de 2014. Esta sentencia también fue recurrida en apelación (recurso de apelación 239/2015). El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 3 de febrero de 2016, estimó el recurso interpuesto por Estancias Históricas S.L. y desestimó los recursos interpuestos por la comunidad de propietarios y otros. El razonamiento de la sentencia de apelación se recoge en su fundamento jurídico cuarto y, en síntesis, se apoyaba

en que el expediente de restauración de la legalidad urbanística debió iniciarse y desarrollarse con todas sus garantías procedimentales con quien en el concreto momento de la comisión de la ilegalidad urbanística fuera el promotor, el propietario de las obras o sus causahabientes; circunstancias que, en el indicado procedimiento judicial, no lograron probarse que concurrieran -en ese concreto momento analizado- en Estancias Históricas S.L. Por el contrario, se estableció que el procedimiento se había entendido con los titulares posteriores de los inmuebles, por lo que, la actuación administrativa impugnada - la orden de demolición- debía ser anulada. De ese modo, se resolvió:

*«CUARTO.- Entrando a resolver ya del fondo del asunto propiamente dicho, ha de tenerse en cuenta que tal y como dispone el art. 195.1 de la Ley 9/2001 el requerimiento de legalización ha de ir dirigido "al promotor y al propietario de las obras o a sus causahabientes", debiéndose, así pues, verificar si las alegaciones del apelante de no haber ejecutado materialmente las obras ni tener vinculación alguna con las viviendas por haberlas transmitido con anterioridad, han resultado debidamente probadas. De la abundante prueba documental obrante en las actuaciones se desprende que cuando se giró la visita de inspección al inmueble en cuestión el 30 de octubre de 2007 se hizo constar que el constructor era "Olsein Proyectos y Obras", sin que ninguna actuación administrativa se entendiese con tal entidad mercantil, según se deduce del expediente administrativo. Esta circunstancia viene a corroborar lo afirmado por el apelante al negar ser el ejecutor de las obras, pues el contrato de obras que obra en las actuaciones entre aquél y otra empresa como contratista, tenía además, por objeto la rehabilitación parcial de elementos comunes del edificio (estructura, patio, fachada...), no habiendo prueba alguna, así pues, de que la*

*ejecución material de las obras respondiese a la existencia de un previo encargo por el apelante. Si a ello añadimos, y esto resulta esencial, que en las actuaciones se ha aportado numerosa prueba documental acreditativa de la venta de las distintas viviendas a diferentes propietarios a lo largo del año 2006 mediante escrituras públicas de compraventa inscritas, muchas de ellas, en el Registro de la Propiedad, documental catastral a nombre de terceros distintos al apelante, pago de recibos de IBI igualmente a nombre de terceros, hemos de concluir con que el expediente de restauración de la legalidad urbanística debió iniciarse y notificarse a quien en ese momento era el propietario, y no habiéndolo hecho así, la actuación administrativa impugnada debe ser anulada».*

4. En cuanto al expediente sancionador contra la dirección facultativa de las obras, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18 de Madrid, en el PO 98/2009, dictó sentencia el 30 de marzo de 2016 por la que también se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación del Ayuntamiento de Madrid, de 25 de marzo de 2009, argumentándose lo siguiente:

*"TERCERO.-(. . .) Dado que el ahora demandante fue contratado por la compañía ESTANCIAS HISTORICAS, SL para realizar las obras descritas en el contrato de arrendamiento de servicios, aportado como documento número 1 del escrito de demanda (recuérdese la estipulación segunda anteriormente reproducida), la exención de responsabilidad de la citada empresa en las obras ejecutadas en la calle Olivar, número 3 de Madrid, posteriormente objeto de sanción urbanística y de demolición en el ámbito de la protección y restablecimiento de la legalidad urbanística, debe conducir a extender y aplicar también esa exención al Arquitecto contratado por la sociedad mercantil ESTANCIAS HISTORICAS; SL, (...)*

*atendiendo a la aplicación de la doctrina de la cosa juzgada respecto a esa situación concreta y del principio de unidad jurisdiccional, pese a las dudas que esa conclusión provoca en este juzgador".*

A conclusión similar llega el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la fase de apelación de esta resolución. Así, en sentencia de 18 de mayo de 2016, dispuso:

*«TERCERO.- Pues bien, atendido lo anteriormente expuesto, tal y como dispone el art. 72. 2 LJCA al regular los efectos de las sentencias estimatorias según el cual "La anulación de una disposición o acto producirá efectos para las personas afectadas", la anulación de la orden de demolición que puso fin al procedimiento de restauración de la legalidad urbanística objeto de la presente litis conlleva la estimación del presente recurso de apelación. A todo lo cual hemos de añadir que en virtud del art. 222.4 LEC, resulta vinculantes en este proceso lo ya resuelto en la antedicha sentencia".*

5. Como se indicó, la sanción que se impuso a la entidad Estancias Históricas, S.L. se recurrió de forma extemporánea en vía administrativa, lo que motivó la posterior desestimación del recurso contencioso y, la firmeza de tal resolución.

6. En concreta referencia al desarrollo del procedimiento de revisión de oficio, el 4 de abril de 2016, la entidad Estancias Históricas S.L., en liquidación, presentó escrito solicitando la revisión de oficio de la resolución de 12 de noviembre de 2008, por la que el director general de Ejecución y Control de la Edificación, impuso a la entidad Estancias Históricas, S.L. una sanción de setecientos noventa y cuatro mil ochocientos noventa y cinco euros (794.895 €).

Mediante Decreto de fecha de 3 de junio de 2016, la delegada del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda resolvió declarar la inadmisión a trámite de dicha solicitud de revisión de oficio. La entidad solicitante de la revisión de oficio presentó recurso de reposición, de 13 de julio de 2016, que fue desestimado por silencio administrativo y, posteriormente, recurso contencioso-administrativo que se tramitó en el Juzgado Contencioso Administrativo núm. 29 de Madrid, dando origen al procedimiento ordinario 101 /2017.

El citado órgano judicial dictó sentencia el 8 de marzo de 2018, estimando íntegramente el recurso contencioso-administrativo y ordenando revocar totalmente y dejar sin efecto alguno la sanción de 794.895€.

Contra la sentencia, el Ayuntamiento de Madrid interpuso recurso de apelación núm. 462/2018 ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda que, en Sentencia 511/19, de 10 de julio, lo estima parcialmente y ordena al Ayuntamiento demandado que proceda a tramitar el procedimiento de revisión de oficio interesado por la parte recurrente.

Mediante diligencia de ordenación de 14 de noviembre de 2019, se declara la firmeza de la sentencia.

Consta en el expediente de revisión de oficio informe emitido por el jefe del Servicio Jurídico y de Relación con los Tribunales, de fecha 12 de febrero de 2020 (folios 134 a 145). Dicho informe se pronuncia sobre la totalidad de las cuestiones formales y materiales aplicables a este procedimiento, incluyendo en el aspecto formal ciertas consideraciones jurídicas, atinentes al desarrollo del procedimiento. Así, en sus fundamentación jurídica, indica: “...-*fundamento de derecho segundo -En este caso, ha sido el Tribunal Superior de Justicia*



*de Madrid el que, revocando la inadmisión, dictada por esta Administración, ha ordenado la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en su sentencia de 10 de julio de 2019, lo que supone la automática admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de 4 de abril de 2016, sin que el órgano administrativo competente pueda ni deba adoptar acto alguno a este respecto.*

*El hecho de que el procedimiento se instruya en cumplimiento de una sentencia no hace variar que el procedimiento se tenga que considerar iniciado a instancia de parte y que, por lo tanto, la fecha a tener en cuenta para determinar la normativa aplicable sea aquella en la cual se presentó la solicitud correspondiente, en este caso el 4 de abril de 2016.*

*Por ello, el procedimiento de revisión de oficio se rige por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera, apartado b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con la Disposición Final Séptima de este texto legal.*

*(...)-Fundamento de derecho séptimo- En materia de procedimiento, es preciso señalar que, aunque no lo establezca expresamente el artículo 102 de la Ley 30/1992, procedería la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de esta Ley. Ahora bien el citado precepto permite resolver sin audiencia” cuando no figuren en el procedimiento ni se han tenido en cuenta en la resolución otros hechos no otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”. No obstante, como en el presente caso en la propuesta se tiene en cuenta consideraciones jurídicas no aducidas por el interesado, se considera conveniente dar audiencia a la solicitante de la revisión,*

*con carácter previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Jurídica Asesora”.*

Mediante diligencia de 13 de febrero de 2020- con acuse de recibo de fecha 25 de febrero de 2020-, el jefe del Servicio Jurídico y de Relación con los Tribunales, notifica a Estancias Históricas, S.L. en liquidación, a través del liquidador único de la entidad, el trámite de vista y alegaciones del procedimiento de revisión de oficio, indicando: *“En cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, en Sentencia núm. 511 de fecha 10 de julio de 2019, recurso de apelación núm. 462/2018, en la que resuelve que procede tramitar el procedimiento de revisión de oficio interesado por la parte recurrente, con carácter previo a adoptar, previo preceptivo informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la correspondiente resolución; se le notifica, a fin de que en el plazo de 10 días pueda comparecer en esta dependencia, para tomar vista del expediente y aportar la documentación que considere conveniente, así como lo que estime procedente en defensa de sus derechos e intereses legítimos, como interesado en el expediente de conformidad con lo interesado en el expediente , de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, actual artículo 82.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

La entidad efectuó el trámite de alegaciones mediante escrito de 27 de febrero de 2020, en el que se acoge en esencia al informe emitido por el jefe del Servicio Jurídico y de Relación con los Tribunales, se valora brevemente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia y se solicita que *“... se dicte resolución declarando la nulidad de pleno derecho de la sanción impuesta a Estancias Históricas S.L. , por importe*

*de 794.895€ en la resolución del Sr. Director general de Educación y Control de la Edificación de fecha 12 de noviembre de 2008, dictada en el expediente sancionador 711/2008/14700, acordando lo necesario al efecto”.*

Consta en el expediente la propuesta de resolución estimatoria de la solicitud de revisión de oficio, que se somete al presente Dictamen, firmada por el jefe del Servicio Jurídico y de Relación con los Tribunales el 29 de mayo de 2020 y, con el visto bueno del subdirector general de Régimen Jurídico y la secretaria general técnica de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 5 y 6 de junio de 2020.

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 de la Coordinadora General de la Alcaldía (por suplencia del alcalde de Madrid) cursada a través del consejero de Vivienda y Administración Local, conforme establece el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Debe traerse a colación el artículo 106 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que, como el anterior artículo 102 de

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJ-PAC, establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, 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. Para ello, será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en la norma aplicable y, desde el punto de vista del procedimiento, 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 obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de revisión de oficio también se desprende del artículo 102.1 de la anterior LRJ-PAC, que al abordar el referido procedimiento de revisión de oficio, en términos muy similares a la LPAC, exige que se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

La referencia que se efectúa en esta normativa 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 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 y resoluciones, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3º 9.2 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, de 11 de julio de 2019, corresponde al titular del Área de Gobierno ejercer las facultades de revisión de oficio cuando el acto objeto de revisión se hubiera dictado por el titular del Área de Gobierno o por órganos dependientes del mismo, en virtud de competencias delegadas en este acuerdo, sin perjuicio de lo previsto respecto de la Dirección General de la Edificación.

La remisión que en materia de revisión de oficio efectúa la legislación de Entidades Locales a la legislación del Estado en dicha materia conduce a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que se ocupa de la revisión de los actos administrativos en los artículos 106 y siguientes, o a la precedente la LRJ-PAC, que regulaba la revisión de oficio de los actos administrativos en los artículos 102 a 106, en función de la fecha de iniciación del correspondiente procedimiento administrativo, según previene la disposición transitoria tercera de la LPAC.

En el supuesto que ahora se analiza, nos encontramos con una revisión de oficio que fue solicitada a instancia de parte durante la vigencia de la LRJ-PAC, por lo que deberá regirse por esa norma, aunque haya de desarrollarse procedimentalmente en el momento actual ya que se tramita en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de julio de 2019, que ha ganado firmeza el 14 de noviembre de 2019. Esta sentencia, revocando la inadmisión dictada inicialmente por esta Administración, ha ordenado al Ayuntamiento de Madrid la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

El verdadero alcance de la obligación impuesta por la sentencia, obliga a profundizar en su contenido.

Así las cosas, la sentencia analizada argumenta que la inadmisión *a limine* de la solicitud de revisión de oficio debiera haber observado los estrictos y restrictivos límites que se imponen en la doctrina jurisprudencial recogida, entre otras en la STS de 5 de diciembre de 2012 (rec. 6076/2009), con cita de las del 27 de noviembre de 2009, 26 de noviembre de 2010 y 28 de abril de 2011. Tal jurisprudencia impone que para este tipo de inadmisiones a trámite, efectuadas sin tramitación alguna, la carencia de fundamento de la solicitud de inicio del procedimiento debe ser clarísima. En referencia al caso concreto, el fundamento jurídico segundo de la sentencia indica que : *“Lo que en realidad ha llevado a efecto la Administración, con total olvido de la doctrina legal y jurisprudencial reseñada, bajo el ropaje de una inadmisión a trámite de la solicitud de oficio, es un examen de la causa concreta de nulidad motivadora de la nulidad postulada por Estancias Históricas S.L. y lo hizo sin el previo y preceptivo dictamen del correspondiente órgano consultivo, lo que supone una flagrante vulneración del procedimiento legalmente establecido para la revisión de oficio”*.

Y, como conclusión, el fundamento tercero establece: *“Ahora bien, la consecuencia de todo ello no puede ser que este Tribunal (ni el órgano judicial de instancia), entre a conocer sobre las concretas causas de nulidad aducidas por los solicitantes de la revisión de oficio por cuanto que, si bien la Administración se ha podido pronunciar previamente sobre las mismas, no se ha oído al Consejo de Estado u Órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuyo dictamen es preceptivo....*

*En consecuencia, de cuanto antecede se desprende la procedencia de estimar parcialmente...declarando la nulidad de la resolución impugnada por no ser conforme a Derecho y ordenando al Ayuntamiento de Madrid que proceda a tramitar el procedimiento de revisión de oficio interesado por la parte recurrente, solicitando el informe preceptivo al órgano consultivo correspondiente y, una vez obtenido resuelva lo procedente”.*

La ejecución de la sentencia, en consecuencia, obliga al Ayuntamiento de Madrid a entender producida la automática admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio, de 4 de abril de 2016, y a tramitar el subsiguiente procedimiento de revisión de oficio interesado por la parte recurrente, con sujeción a las previsiones de la LRJ-PAC y, llegado el momento, entrar a analizar la concreta causa de nulidad invocada por el solicitante.

Así las cosas, el artículo 102 de la indicada norma, sobre la revisión de actos nulos, dispone:

*“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.*

*2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.*

*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.*

*4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.*

*5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres 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”.*



Considerado el presente un procedimiento de revisión de oficio iniciado a solicitud del interesado, no opera la caducidad y, simplemente pudiera entenderse desestimado por silencio administrativo, aunque ello tampoco exime a la administración de su obligación de resolver, sin vinculación alguna con el sentido del referido silencio, ex. artículo 43.3 b) de la LRJ-PAC.

En el caso que ahora nos ocupa, como se desprende del resumen de los principales datos del expediente, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se ha tenido por iniciado el procedimiento a solicitud del interesado y, en su desarrollo, se ha incorporado un informe favorable a la revisión de oficio, suscrito por el jefe del Servicio Jurídico y de Relación con los Tribunales, de fecha 12 de febrero de 2020, a partir del cual se ha conferido el trámite de vista y alegaciones del procedimiento a la entidad interesada, mediante una diligencia que también suscribe el jefe del referido servicio.

Con posterioridad, se han incorporado las alegaciones de la entidad, se ha elaborado la propuesta de resolución estimatoria de la revisión de oficio y se ha solicitado el preceptivo dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Por todo lo indicado se desprende que, el procedimiento se ha desarrollado debidamente, cumplimentándose en sus trámites principales, sin perjuicio del análisis que deba realizarse sobre la cuestión de fondo.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas previstas legalmente y que, en el caso que nos ocupa, por

razones de aplicación temporal de la LRJ- PAC, son las previstas en el artículo 62.1 de dicha norma.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes (así en Dictámenes 356/16 de 28 de julio, 515/16 de 10 de noviembre, 522/16 de 17 de noviembre, 82/17, 85/17 y 88/17 de 23 de febrero), que el punto de partida inexcusable, es la consideración de la revisión de oficio 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, tal como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, N° 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, 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 recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014): *“La doctrina sentada por esta Sala (entre las más recientes, sentencia de 7 de febrero de 2013 – recurso núm. 563/2010-), configura dicho procedimiento 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. Como tal, se trata de un cauce subsidiario de los otros instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de*

*modo que, conforme a la indicada doctrina, no es posible instar la revisión de oficio, por existir cosa juzgada, cuando previamente se haya impugnado la resolución de que se trata en vía jurisdiccional”.*

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación para poder equilibrar la pugna entre los dos principios afectados - el de legalidad y de seguridad jurídica- ya que, como señala el Tribunal Supremo, entre otras en STS de 4.05.2017 (RC 2376/2015), en los procedimientos de revisión de oficio concurren “... dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro...La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salva guarda de la seguridad jurídica... cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”.

En el supuesto que analizamos, la resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación, de fecha 12 de noviembre de 2008, por la que se impuso a la entidad Estancias Históricas, S.L. una sanción de 794.895 €, que es objeto del procedimiento, puso fin a la vía administrativa *ex*, artículo 52.2.a) de la LRBRL. Por lo demás, la revisión de oficio se plantea con sustento y justificación en una causa de nulidad de pleno derecho, por lo que formalmente se ajusta a los parámetros de la LRJ-PAC.

**CUARTA.-** Una vez analizados los aspectos procedimentales procede entrar a conocer el fondo del asunto.

En el presente caso, la resolución administrativa cuya revisión se interesa impuso una sanción por la comisión de una infracción urbanística grave tipificada en los arts. 204.3.a) y 220 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, consistente en la ejecución de obras de rehabilitación con acondicionamiento general, instalación de ascensor e intensificación de uso -de forma que si originariamente existía una vivienda en planta baja y dos viviendas por planta de primera a cuarta y sin uso residencial la planta bajo cubierta, en la actualidad, tras las obras, se ha pasado de nueve a veintiséis viviendas- y, por otra parte, en la ejecución de obras de ampliación mediante la elevación y modificación de la configuración de la cubierta, creando cuatro viviendas en planta bajo cubierta, sin licencia municipal.

Estancias Históricas, S.L. interesó la revisión de oficio de la resolución sancionadora, a la vista de la nulidad de la orden de demolición de fecha 21 de abril de 2008, dictada en el expediente administrativo 711/2007/04135, que fue declarada en la Sentencia de fecha 3 de febrero de 2016, del Tribunal Superior de Justicia. Señala la entidad que, toda vez que la resolución sancionadora que pretende ser objeto de revisión de oficio se deriva de un expediente contra ella iniciado en calidad de promotor o propietario de las obras, pero que tal condición subjetiva no resultó acreditada en el expediente administrativo 711/2007/04135, esa misma circunstancia determinaría que también debiera revisarse de oficio la sanción que se le impuso como consecuencia del actual expediente 711/2008/14700 del que tal sanción deviene.

En este sentido, aunque en el escrito de solicitud de revisión de oficio no se citaba, de modo concreto, ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas al efecto en la LRJ-PAC, sí se concretaron en el recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución de inadmisión a trámite, de fecha 3 de junio de 2016, en el que como tales se citan las contempladas en los apartados a) y e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación a tales causas de nulidad cabe realizar las siguientes consideraciones.

El artículo 62.1.e) LRJ-PAC, coincidente con el actual artículo 47.1 e) LPAC, se refiere a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

En relación con esta causa de nulidad, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora, recogida por ejemplo en el Dictamen 231/20, de 23 de junio, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que debe limitarse su aplicación a aquellos supuestos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011) recuerda lo siguiente: “(...) *Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los trámites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los trámites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento, como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003 ) y*

*de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008 )”. Y en la Sentencia del mismo Tribunal, de 2 de febrero de 2017: “(...) recordar que para declarar la nulidad en la omisión del procedimiento legalmente establecido, dicha infracción ha de ser clara, manifiesta y ostensible, lo que supone que dentro del supuesto legal de nulidad, se comprendan los casos de ausencia total del trámite o de seguir un procedimiento distinto”.*

En relación con este motivo de nulidad, la entidad sancionada, en su escrito de interposición del recurso de reposición frente a la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio, apela al contenido de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de febrero de 2016, sin concretar trámite alguno del procedimiento sancionador que se hubiera omitido o distorsionado.

De igual modo, el estudio del propio procedimiento, a la vista de la documentación que se ha remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, evidencia su tramitación completa, pues consta un acuerdo de incoación debidamente notificado a Estancias Históricas S.L., informe jurídico y de valoración, trámite de alegaciones, propuesta de resolución sancionadora y la subsiguiente resolución finalizadora del procedimiento sancionador, también notificada oportunamente.

Por todo ello, debe descartarse la concurrencia de la causa de nulidad del artículo 62.1 e) LRJ-PAC.

Por su parte, el informe propuesta que consta en el expediente alude a la concurrencia en el presente supuesto del motivo recogido en el artículo 62.1.a) LRJ-PAC, actual artículo 47.1a) LPAC, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

Tal supuesto de nulidad se explica y justifica por la posición relevante que en el ordenamiento jurídico ocupan los derechos fundamentales. Así pues, la especial protección que se confiere a estos derechos, constituye un límite a la válida actuación de las Administraciones Públicas. No cabe admitir la legalidad de un acto administrativo que, por definición, ha de satisfacer los intereses públicos si, como consecuencia de ello, provoca una lesión en el contenido esencial de estos derechos y libertades a los que el ordenamiento, en su jerarquía de valores, da prioridad absoluta.

Sentado lo anterior, es preciso destacar que para subsumir en tal precepto una pretendida violación no basta, obviamente, con la simple invocación de tal motivo, sino que ha de producirse realmente la violación de un derecho fundamental y que ésta afecte medularmente al contenido del derecho, según ha manifestado el Consejo de Estado en reiterada doctrina (Dictámenes 3.221/2000 y 3.226/2000, de 26 de octubre).

El solicitante se limita a invocar la indefensión que le acarrearía la vigencia de la sanción impuesta dado que, a la vista de lo establecido con carácter firme por la sentencia de referencia, una sanción económica sin causa previa o acto que lo justifique, incurre en claro abuso de derecho.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que para que se produzca una lesión del artículo 24 de la Constitución es necesario que el interesado se vea, en efecto, en una situación de indefensión (Sentencias del Tribunal Constitucional 90/1988, 181/1994, 314/1994, 15/1995, 126/1996, 86/1997 y 118/1997, entre otras), y para ello es preciso que tal indefensión sea material y no meramente formal (lo que implica que el citado defecto haya causado un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de

defensa (Sentencias del Tribunal Constitucional 43/1989, 101/1990, 6/1992 y 105/1995, entre otras), y, además, es necesario que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del demandado.

Así, el Alto Tribunal, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que *“en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso”*.

De igual modo, la Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre, manifiesta que *“la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, en general, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa, eliminando o limitando su potestad, bien de alegar derechos e intereses para que le sean reconocidos, o bien de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del principio de contradicción (por todas SSTC 89/1986, fundamento jurídico 2º o 145/1990, fundamento jurídico 3º), y que esta indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa (...)”*.

Pues bien, en este caso, no se considera que se haya producido la citada indefensión, pues como establece la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de diciembre de 2015, Rec. 603/2014, *“tal y como se desprende del expediente sancionador, la sociedad sancionada -ESTANCIAS HISTÓRICAS, S.L.-, tuvo cabal y exacto conocimiento de los avatares procedimentales, interviniendo a lo largo de la tramitación del mismo, por lo que no se advierte, en tal sentido, indefensión alguna en aquella”*.



En efecto, la mercantil pudo reaccionar frente a las resoluciones administrativas a través de los recursos correspondientes y así lo ha hecho, recurriendo la orden de demolición, que se ha anulado por la tantas veces citada sentencia de febrero de 2016, y también la propia resolución sancionadora, en reposición, como se desprende de la secuencia de actuaciones reflejada al principio del presente dictamen.

En consecuencia, descartadas las causas de revisión de oficio que invoca el solicitante, el informe propuesta de resolución incorporado al expediente invoca como causa última que legitima y justifica el presente expediente de revisión de oficio *“el quebrantamiento del artículo 9.3 de la Constitución en relación con el artículo 25.1 de la norma suprema”*. En este sentido, la propuesta argumenta que *«...el hecho de que no concurren las causas de nulidad, en los términos expuestos por la solicitante de la revisión de oficio, no impide a la Administración comprobar si concurriera alguna otra causa de nulidad de pleno derecho ....., máxime cuanto el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 19 de julio de 2019, declara que "desde luego, el concreto motivo de nulidad de pleno derecho esgrimido por el solicitante (que por sentencia judicial firme se hubiese declarado la nulidad de una orden de demolición dirigida contra la mercantil Estancias Históricas, S.L. al considerar que la misma no era ni propietaria ni promotora de la obra ilegalmente ejecutada) no carece manifiestamente de fundamento”*.

*A este respecto, puede apreciarse nulidad de pleno derecho, encuadrable en la letra a) del artículo 62 Ley 30/1992, antes citado, por existir quebrantamiento del artículo 9.3 de la Constitución en relación con el artículo 25.1 de la norma suprema. En la medida en que el solicitante de la revisión de oficio fue sancionado por unas obras ilegales, en virtud de su condición de promotor o propietario posteriormente declarada no probada es tanto como haber sido*

*sancionado por una acción de la que no era responsable...negar la posibilidad de revisión instada para eliminar el efecto de la sanción, puede lesionar el artículo 25 de la Constitución. ...».*

En definitiva, se trata de eliminar del mundo jurídico una resolución sancionadora basada en una incorrecta atribución de responsabilidad por la comisión de la infracción urbanística a Estancias Históricas S.L, mediante el ejercicio de la potestad de revisión de oficio.

El Tribunal Constitucional, en reiteradas sentencias (así en SSTC 212/1990, 248/1991 y 146/1994,) ha declarado que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Contencioso Administrativa, de 28 de septiembre de 2017, determina que: *“En el derecho administrativo sancionador se ha venido admitiendo la aplicación de los principios del derecho penal. Ya la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 8ª), de 5 octubre 1990, recogía: “En Sentencias de 16 de diciembre de 1986 y 20 de enero de 1987 Entre otras, se recordaba, una vez más, que la potestad sancionadora de la Administración, como instrumento de la función de «policía» en el sentido clásico de la expresión, ofrece un talante intrínsecamente penal. Esta Sala así lo ha venido proclamando desde hace, al menos, quince años y ha obtenido en cada caso las consecuencias de tal premisa en orden a las diversas manifestaciones sustantivas o formales, desde la tipificación a la irretroactividad, desde el principio de legalidad a la prescripción, desde la audiencia del inculpado a la proscripción de la reformatio in peius. En esta primera fase, la cobertura de esta identificación se encontró en el art. 27 de la*

*Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, interpretado con una perspectiva unitaria y estructural del ordenamiento jurídico concepto incorporado por entonces a las Leyes muestras del sistema administrativo y, muy especialmente a la reguladora del Orden Jurisdiccional en el cual nos encontramos ahora. Una vez promulgada la Constitución, resulta claro que su art. 25, donde se reconoce implícitamente la potestad administrativa sancionadora, tiene como soporte teórico la negación de cualquier diferencia ontológica entre sanción y pena, en tal sentido resulta expresiva y concluyente la Sentencia de ocho de junio de mil novecientos ochenta y uno del Tribunal Constitucional afirma que «los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido con técnicas administrativas o penales». Uno de los principales componentes de la infracción administrativa es el elemento de culpabilidad del que se desprende que la acción u omisión, calificada de infracción sancionable administrativamente, ha de ser, en todo caso, imputable a su autor, por dolo o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable...».*

Así, el principio de tipicidad penal y administrativa recogido en el artículo 25 de la Constitución, según el cual “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”, enlaza con el principio de responsabilidad, de aplicación al procedimiento sancionador y establecido en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, a cuyo tenor “1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las

*personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.* En la legislación urbanística madrileña este mismo principio se encuentra recogido en el artículo 205 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

A partir de esta argumentación, y como solución a la compleja situación descrita, puede admitirse que la actuación administrativa objeto de revisión, que consiste en la imposición de una sanción a una entidad que no era responsable de la infracción- porque así se había establecido en una resolución judicial firme-, lesionó el precepto constitucional invocado y, por tanto, que es posible la revisión de oficio de la resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación, de fecha 12 de noviembre de 2008, por la que se impuso a la entidad Estancias Históricas, S.L. una sanción de 794.895 €, al amparo del artículo 102 de la LRJ-PAC, por el motivo recogido en el artículo 62.1 a) de la misma norma, en relación con el artículo 25 de la Constitución Española.

**QUINTA.-** Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC que hayan de ser consideradas como límite a la revisión de oficio.

Este precepto dispone que *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.*

Sobre los límites de la revisión, el Tribunal Supremo en sentencia de 11 de enero de 2017 (RC 1934/2014), señala: *«(...) Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores.*

*Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), 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”. (...)*

*La acción destinada a instar la nulidad de pleno derecho (...), no está sujeta a plazo alguno de prescripción y precisamente por ello el art. 106 de la Ley 30/1992 permite que solo puede impedirse su ejercicio en supuestos excepcionales. Es por ello que el lapso temporal utilizado para el ejercicio de la acción de revisión no se ha identificado con los plazos de prescripción de las acciones frente actos anulables sino que ha recibido una interpretación mucho más restrictiva, reservándose para aquellos supuestos en los que el plazo transcurrido resulta excesivo y desproporcionado afectando a la seguridad jurídica generada y muy especialmente cuando afecta a terceros. Normalmente en aquellos casos en los que el lapso de tiempo transcurrido desde que se conocieron las irregularidades o vicios del acto y la actitud de pasividad mostrada desde entonces permite entender que debe primar el principio de*

*seguridad jurídica frente al de legalidad, pues la equidad y buena fe hacen improcedente su revisión. Así se ha considerado por la jurisprudencia, aplicando la excepción prevista en el art. 106 cuando se ha pretendido la anulación de deslindes aprobados décadas antes de su revisión (SSTS de 21 de febrero de 2006, rec. 62/2003 y de 20 de febrero de 2008 (rec. 1205/2006); o en los casos de anulación de un acuerdo de colegiación instado veinte años después (STS 16-7-2003, sección. 4ª, recurso 6245/1999), por entender que resulta contraria a la equidad; o cuando habían transcurrido 58 años desde la aprobación del deslinde que se pretendía impugnar (STS de 17 de noviembre de 2008 (rec. 1200/2006) entre otros».*

Entendemos que en el presente caso no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se nos evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En mérito de lo anteriormente expuesto la Comisión Jurídica Asesora emite la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio respecto de la resolución del director general de Ejecución y Control de la Edificación, de fecha 12 de noviembre de 2008, por la que se impuso a la entidad Estancias Históricas S.L., en liquidación, una sanción de setecientos noventa y cuatro mil ochocientos noventa y cinco euros (794.895 €).

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 20 de octubre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 477/20

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid