

Dictamen nº: **249/21**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **25.05.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de mayo de 2021, 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 27 de abril de 2017, por Dña., en adelante “*la interesada*”, referida a diversas resoluciones y decretos del gerente municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, dictados entre el mes de enero de 1997 y el de agosto de 2004, por los que se ordenaba la ejecución de obras de reparación y aseguramiento en la finca sita en la calle A número aaa, de Madrid y, en dos de ellos, se dispuso la ejecución sustitutoria de ciertas medidas de seguridad y reparación, en el mismo inmueble.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de mayo de 2021, 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 las resoluciones indicadas en el encabezamiento.

Con esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro de expedientes con el número 216/21, 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 25 de mayo de 2021.

SEGUNDO.- La documentación remitida a esta Comisión se encuentra agrupada en dos partes: la correspondiente al expediente de revisión de oficio propiamente dicho (el expediente 711-2017-9461) y la referida al previo expediente urbanístico (el expediente 711/1996/17578).

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

A consecuencia de la denuncia de una de las inquilinas de las viviendas del inmueble sito en la calle A número aaa de Madrid, el 16 de diciembre de 1996 se procedió a realizar por los técnicos municipales una inspección urbanística, en la que se detectaron graves deficiencias de conservación que afectaban también a la seguridad del referido inmueble. En su virtud, se emitieron diversas resoluciones por el gerente municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, de fechas 7 de enero y 19 de diciembre de 1997, 2 de abril y 20 de octubre de 1998, 1 de febrero de 2002 y 17 de agosto 2004, en

las que se requería a la propiedad que procediera a ejecutar las obras inaplazables que se indicaban, para reparar tales deficiencias. Ante su inacción, formal y material, en el curso del procedimiento urbanístico también se dictaron dos decretos de ejecución sustitutoria, el decreto de 19 de diciembre de 1997, de ejecución sustitutoria de medidas de seguridad y el decreto de 7 de enero de 1999 de ejecución sustitutoria de las obras de chequeo y reparación de la cubierta y reparación de la escalera situada en el patio trasero, que daba acceso a las viviendas en la planta ZZ.

El conjunto de requerimientos subsiguientes a esas órdenes y decretos de conservación y reparación urbanística, inicialmente se dirigieron frente a la Comunidad de Propietarios, pero a partir del decreto de 19 de diciembre de 1997, se plantearon frente a la interesada, a la que una de las inquilinas señaló como propietaria del inmueble. Desde entonces se la tuvo por tal, al no haberse cuestionado esa condición por su parte, como tampoco por su hijo y apoderado, ni por su abogada; de modo que todas las actuaciones urbanísticas se dirigieron frente a ella, al igual que los posteriores procedimientos ejecutivos para el cobro de la deuda generada en las ejecuciones sustitutorias, que afectaron a su patrimonio.

En cualquier caso, pese a esa apariencia de titularidad, que no fue desmentida en el curso del procedimiento urbanístico por la interesada, -ni tampoco por su abogada, o por su hijo-, ha quedado acreditado documentalmente, que la misma nunca fue la verdadera propietaria del inmueble, según resulta de la certificación del registro de la propiedad número 18 de Madrid, aportada junto con su solicitud de revisión de oficio, en la que se constata que, desde el año 1981, dicho inmueble estaba inscrito en favor de unas personas físicas, que vendieron el edificio en el mes de marzo de 1996, a la sociedad Industrias Agrícolas Castilla, S.A., según consta en dos escrituras

públicas de fecha 29 de marzo de 1996, que también se encuentran incorporadas al expediente.

Esa compraventa, sin embargo, no se inscribió en el Registro de la Propiedad hasta el 12 de mayo de 2005, por lo que tampoco el Registro de la Propiedad reflejaba la titularidad real del inmueble, en el periodo que medió entre el mes de marzo de 1996 y la fecha anteriormente indicada.

Contribuyeron a crear la apariencia de titularidad de la interesada sobre la finca de la calle A, n° aaa diversos datos de los que queda constancia en el expediente. A saber:

.- La circunstancia de que su hijo- que, desde el 1996 también estaba apoderado por la propia interesada para actuar en su nombre- fuera el administrador único de la sociedad titular de la propiedad del inmueble, Industrias Agrícolas Castilla, S. A. y, además, que la referida mercantil tuviera señalado el domicilio social en la vivienda de la interesada y, por tanto, fuera ese el lugar donde se atendía la correspondencia de la sociedad.

.- Las múltiples ocasiones en que se procedió a notificar a la interesada o a su abogada las sucesivas resoluciones que se adoptaban en el curso del procedimiento urbanístico, sin que se adujera la falta de titularidad que ahora se invoca para pretender la revisión de oficio analizada.

Así, se intentó la notificación personal del primero de los actos que se dictaron en el procedimiento urbanístico, el decreto de 7 de enero de 1997 y, ante la imposibilidad de conseguir su recepción por la interesada, el 14 de abril de 1997 se llevó a efecto esa notificación, a través de una letrada que asumía su representación. Es incuestionable la relación profesional mantenida por esa letrada respecto de la interesada en el tiempo, por cuanto en escrito de fecha

17 de agosto de 2017 la abogada afirma actuar en "*su representación*" e igualmente obra en el expediente autorización expresa de la interesada a favor de la misma abogada para realizar cualquier tipo de gestión en su nombre, en escrito de 3 de abril de 2017- folio 68 del expediente de revisión de oficio-.

La posterior resolución del gerente municipal de Urbanismo, de 19 de diciembre de 1997, también se intentó notificar personalmente a la solicitante de la revisión de oficio, constando diligencia del agente notificador en la que se indica: "*Su hijo..., mayor de edad, con DNI....se niega a recoger y firmar la misma, quedando depositada en el buzón en su presencia y del conserje. Madrid a 14 de enero de 1997*" -folio 47 del expediente administrativo 711/1996/17578-. Ante esa situación, se notificó a la misma letrada, en representación de la interesada, el 5 de enero de 1998.

Se intentó nuevamente el 2 de abril de 1998, través de la Policía Municipal, la notificación en el domicilio de la interesada de los decretos atinentes a sus obligaciones urbanísticas, con resultado de "ausente". Ante esa situación se contactó con su letrada, que manifestó en conversación telefónica que se personaría en las dependencias municipales para recoger la notificación.

En nueva visita de inspección, practicada el 1 septiembre de 1998, se comprobó que no se habían realizado las obras ordenadas por lo que mediante decreto del gerente municipal de Urbanismo de 20 de octubre de 1998, se volvió a requerir a la interesada para que llevase a cabo las obras de reparación en un plazo de 48 horas, y se intentó la correspondiente notificación, por medio de la Policía Municipal, el 6 de noviembre de 1998. Se comprobó que la interesada estaba en su domicilio y se negaba a abrir la puerta, según consta al folio 68 del expediente urbanístico.

El decreto de ejecución sustitutoria de 7 de enero de 1999, se intentó notificar a la interesada en varias ocasiones, constando en el expediente nota de servicio de la Policía Municipal, que indica que la misma se encontraba ausente del domicilio, porque pasaba largas temporadas fuera de Madrid.

Una vez ejecutadas las obras y determinado su importe, por nuevo decreto del gerente municipal de Urbanismo, de 7 de mayo de 2001, se requirió a la interesada el ingreso de 55.982,89 euros. Dicho decreto fue notificado a la interesada el 20 de marzo de 2002, firmando el recibí una persona que se encontraba en su domicilio, que se identificó adecuadamente.

Mediante decreto de 1 de febrero de 2002, el gerente municipal de Urbanismo, dictó nueva orden de ejecución de obras de reparación en la finca para subsanar los daños ocasionados por la deformación del forjado de suelo de la vivienda derecha de planta ZZ, en la zona correspondiente al salón y al dormitorio y ciertas deficiencias en la cubierta de la vivienda posterior izquierda. El decreto se notificó a la interesada el 20 de marzo de 2002.

Se practicó nuevo requerimiento, con advertencia de la imposición de multa coercitiva, que no pudo notificarse, según indicó la Policía Municipal el 5 de junio de 2003, porque la interesada no permitió a los agentes la entrada en su domicilio, como consta en el expediente.

Según refleja el informe de 20 de octubre de 2004 -folio 163 del expediente urbanístico-, los servicios de la Policía se personaron en el domicilio de la interesada en diferentes días y horas, en los que la misma, unas veces se encontraba ausente y otras no abría la puerta, por lo que no pudo entregarse la notificación.

En visita de inspección realizada el 21 de diciembre de 2005, se observó que se habían realizado reparaciones parciales en la cubierta del inmueble, si bien no se había dado cumplimiento total al decreto de 17 de agosto de 2004, practicándose un nuevo requerimiento el 2 de febrero de 2006, que intentó notificarse a través de la Policía Municipal y mensajero, con resultado fallido -folio 177-.

Realizadas nuevas visitas de inspección el 18 de septiembre de 2008 y el 17 de marzo de 2009, se comprobó que no se habían completado las obras y se practicó nuevo requerimiento que tampoco pudo notificarse. Con fecha 21 de julio de 2009 se requirió al hijo de la interesada, para que compareciera en las dependencias municipales con objeto de aclarar la propiedad de la finca. El requerimiento se le intentó notificar en cuatro ocasiones, todas ellas con el resultado de "ausente".

La constitución de una garantía hipotecaria, sobre otro inmueble propiedad de la interesada, en garantía de un préstamo concedido a la mercantil. De ese modo, mediante escritura pública de 27 de junio de 2003, el Banco Español de Crédito concedió a Industrias Agrícolas Castilla S.A., representada por el hijo de la interesada, un préstamo, en cuya garantía se constituyeron dos hipotecas, una de ellas sobre la finca de la calle A número aaa y otra, sobre otra finca diferente, propiedad de la interesada y -lógicamente- con su intervención, según consta reflejado en la correspondiente anotación registral- folios 30 y 31 del expediente de revisión de oficio-.

Mediante Auto del Juzgado de Primera Instancia nº 32 de Madrid, de fecha 24 de abril de 2009, que devino firme el 17 de febrero de 2010, recaído en el procedimiento 1484/2008-, se adjudicó al Banco Español de Crédito la propiedad de la finca de la calle A nº aaa, en pago de la referida deuda.

Continuando con el relato de los sucesos que afectaron a la interesada, una vez materializadas las obras de reparación y conservación por parte de la administración municipal, al objeto de cobrar el importe de los gastos efectuados en las referidas ejecuciones sustitutorias, se siguió procedimiento ejecutivo frente a la interesada, tramitado por la Subdirección General de Recaudación de la Agencia Tributaria de Madrid -procedimiento de apremio administrativo 30/2016-, embargándose y subastándose otro inmueble de su propiedad, situado en la calle B nº bbb de Madrid.

TERCERO.- La interesada formuló la solicitud de incoación del procedimiento de revisión de oficio cuya tramitación motiva la presente consulta, mediante un escrito fechado el día antes del señalado para la subasta del referido inmueble, como se explica en el indicado escrito iniciador: *“... el Ayuntamiento de Madrid, una vez ejecutadas las obras, procedió a la monetarización de su importe y - pese a no ser propietaria- trató de exigirlo a Dª... En tal sentido, en fecha 3 de septiembre de 1999 se dictó Resolución por el Ayuntamiento de Madrid por la que se determinaba el importe de las obras incluidas en la orden de ejecución de 19 de diciembre de 1997. En esta misma línea, en fecha 7 de mayo de 2001 se dictó Resolución por la que se determinaba el importe de las obras realizadas en ejecución sustitutoria ordenadas en fecha 7 de enero de 1999.*

Para la exacción del importe determinado en las resoluciones indicadas en el párrafo precedente, la Agencia Tributaria de Madrid inició en su día un procedimiento administrativo de apremio. La providencia de apremio se dictó por la Directora del organismo autónomo. Tras ello, la Agencia Tributaria de Madrid dictó diversas diligencias de embargo.

Una de las trabas practicadas recayó sobre la finca urbana, de titularidad de Dña....., situada en la calle B, de Madrid, número ccc,

planta XX, puerta xxx; finca que figura inscrita en el Registro de la Propiedad de Madrid número Z, al tomo nº YYY, libro nº LLL, folio nº FFF, finca nº XXXX.

En relación con esta finca, el Director de la Agencia Tributaria de Madrid ha adoptado, en fecha 3 de noviembre de 2016, acuerdo por el que se procede a enajenar mediante subasta dicho inmueble, según se hace constar en el anuncio de subasta, este se realizará en el día de hoy...”.

Argumenta que al no ser la verdadera propietaria del inmueble de la calle A nº aaa, todos los actos dictados en el curso del procedimiento urbanístico, en los que se le requerían diversas actuaciones para su conservación y reparación y los que le exigían el reembolso del coste de la ejecución sustitutoria serían nulos de pleno derecho, puesto que tales obligaciones no le corresponderían, ya que nunca había sido propietaria del inmueble. Además, considera negligente la actuación municipal al dar crédito a la denuncia de la vecina del inmueble, que la señaló como propietaria, ya que explica que esa misma vecina conocía que no era la propietaria real del inmueble, ya que la había demandado reclamándole reparaciones con anterioridad y en ese procedimiento – el Juicio de Cognición 628/1997 seguido en el Juzgado de Primera Instancia nº 64 de Madrid-, su representación aclaró esa circunstancia en junio de 1997, por lo que en enero de 1998 la representación de la indicada vecina amplió la demanda a la mercantil propietaria del inmueble, Industrias Agrícolas Castilla, S.A.

Como causas de nulidad en las que funda su pretensión, la interesada invoca el apartado a) del artículo 47, de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC, considerando que se había vulnerado para con ella el principio de responsabilidad,

vinculado al derecho fundamental del artículo 24 de la Constitución Española, y también la letra c) del mismo precepto, relativa a los actos de contenido imposible.

En su intención de revertir la situación, solicita la revisión de oficio de las resoluciones administrativas dictadas en el procedimiento administrativo reseñado y, en particular, de los actos de contenido económico dictados en el seno del expediente urbanístico, es decir, de todos aquellos de los que resultaba la cuantificación y exigencia de la deuda pecuniaria objeto de procedimiento de apremio seguido frente a la interesada. Para con estos actos de contenido económico, solicita adicionalmente que se acuerde la adopción de la medida cautelar consistente en su inmediata suspensión, según señala, *“para evitar perjuicios de difícil o imposible reparación”*.

Subsidiariamente a la petición principal de la revisión de oficio, propone la revocación de los actos cuestionados y/o la rectificación de los errores en que considera que los mismos han incurrido, al atribuirle la propiedad del inmueble tantas veces aludido.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid entiende que no concurren los motivos de nulidad invocados. Adicionalmente, la administración municipal, considera que en este caso no sería factible acudir a los mecanismos de revisión previstos en la LPAC, por aplicación del artículo 110 de la misma norma, planteando que por el tiempo transcurrido, la revisión resultaría contraria a la equidad y a la seguridad jurídica e insiste en las posibilidades que la reclamante tuvo de hacer valer sus intereses en tiempo y forma, puesto que los decretos que ordenaban la ejecución de las obras de reparación y aseguramiento datan fundamentalmente de los años 1997 y 1998 y, asimismo, destaca que en 2009 se intentó citar infructuosamente en cuatro ocasiones al hijo de la solicitante, para que compareciera y aclarase la propiedad de la finca.

Por razón de todos esos motivos, se procedió a inadmitir de plano, la solicitud de revisión de oficio formulada, mediante decreto de 27 de septiembre de 2017, del delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid.

La solicitante de la revisión de oficio impugnó esa resolución en vía jurisdiccional, mediante recurso contencioso administrativo que se tramitó por el Juzgado Contencioso Administrativo número 5 de Madrid, en el procedimiento ordinario 7/2018.

El juzgado dictó sentencia el 17 de diciembre de 2018 que, estimando el recurso interpuesto, anulaba la resolución impugnada - la inadmisión de la revisión de oficio- y ordenaba al Ayuntamiento de Madrid tramitar el referido procedimiento, a fin de dictar una resolución en cuanto al fondo.

Contra la sentencia de instancia, el Ayuntamiento de Madrid interpuso recurso de apelación núm. 193/2019 ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, que en sentencia de fecha 9 de julio de 2020, lo desestimó, confirmando así la sentencia de fecha 17 de diciembre de 2018 antes referida. Mediante Decreto de fecha 7 de octubre de 2020, se declaró la firmeza de la sentencia de apelación.

A partir de la indicada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y, dado que la misma supuso la automática admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de 27 de abril de 2017, se elaboró el correspondiente informe-propuesta, de fecha 21 de diciembre de 2020, por parte del Departamento Jurídico y de Relación con los Tribunales del Ayuntamiento de Madrid, que tiene sentido desestimatorio de la revisión de oficio, por considerar que no se dan las causas invocadas al efecto por la interesada en apoyo de su

pretensión y que, en cualquier caso concurren las circunstancias del artículo 110 de la LPAC, impeditivas de la revisión.

Mediante diligencia de la misma fecha, la jefa del Servicio Jurídico y de Relación con los Tribunales, emplazó a la interesada a fin de que en el plazo de 10 días pudiera comparecer en las dependencias municipales, para tomar vista del expediente, aportar documentación que considerase conveniente y alegar lo que estimara procedente a sus derechos e intereses legítimos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la LPAC. Resultando infructuosa la notificación personal, el 22 de febrero de 2021, se resolvió la publicación edictal de la diligencia, en el tablón edictal único del Boletín Oficial del Estado- folio 171 del expediente de revisión de oficio-.

El trámite de vista y alegaciones finales no ha sido cumplimentado por la interesada, reflejándose así mediante diligencia de 25 de febrero de 2021 incorporada al procedimiento, por lo que se ha dado por concluido el procedimiento y, se he remitido el conjunto de lo actuado a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del presente Dictamen.

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 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, resulta del precepto últimamente indicado, como también del precedente artículo 102.1 de la LRJ-PAC, que al abordar el referido procedimiento de revisión de oficio, en términos muy similares a la LPAC, exigía que se adoptara el previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere así 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 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, aunque se cuestionen actuaciones urbanísticas muy anteriores, nos encontramos con una revisión de oficio que fue solicitada a instancia de parte el 27 de abril de 2017, estando ya en vigor la LPAC, por lo que deberá regirse por esa norma, al igual que su desarrollo procedimental que tiene lugar a resultas de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de julio de 2019. Esta sentencia, confirmando la de instancia, revoca la inadmisión de la solicitud dictada anteriormente por la administración y 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 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 normativa aplicable y recuerda en su fundamento de derecho quinto, que: *“la finalidad que está llamada a cumplir la revisión de los actos nulos, prevista en el art. 102 de la LPAC, es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, por tanto, ampliar las posibilidades impugnatorias, en equilibrio con la seguridad jurídica, evitando que una situación afectada por el grado de invalidez más grave, quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos Jurídicos pese a adolecer de un vicio tan relevante.*

El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento Jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos ... hay que tener en cuenta que el art. 106 de la Ley 30/1992 establece una cláusula de cierre que limita la posibilidad de revisión en supuestos excepcionales, al disponer que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

Por ese motivo, como crítica a la resolución que decretó la inadmisión de la solicitud, establece que: *“el Ayuntamiento se limitó en el recurso de apelación, a poner de manifiesto el tiempo transcurrido para el ejercicio de la solicitud de revisión, pero no acredita la concurrencia de las circunstancias que hagan que la revisión sea contraria a la equidad, buena fe, derechos de los particulares o las leyes, por lo que procederemos a intentar acreditar que dicha revisión no procede”.*

Considerado el presente un procedimiento de revisión de oficio iniciado a solicitud de la interesada, 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 24.3 b) de la LPAC

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-propuesta con sentido desfavorable a la revisión de oficio, suscrito por la jefa del Servicio Jurídico y de Relación con los Tribunales, de fecha 21 de diciembre de 2020, a partir del cual se ha conferido el trámite de vista y alegaciones del procedimiento a la interesada.

Al no efectuarse las referidas alegaciones por su parte, se ha mantenido la propuesta de resolución desestimatoria de la revisión de oficio previamente elaborada 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 LPAC, son las previstas en el artículo 47.1 de dicha norma.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha sostenido reiteradamente en sus dictámenes (así en Dictámenes 477/20 de 20 de octubre, 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, nº 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, las resoluciones dictadas por el gerente municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, de fechas 7 de enero y 19 de diciembre de 1997, 2 de abril y 20 de octubre de 1998, 1 de febrero de 2002 y 17 de agosto 2004, así como el decreto de 19 de diciembre de 1997, de ejecución sustitutoria de medidas de seguridad y el de 7 de enero de 1999, de ejecución sustitutoria de las obras de chequeo y reparación de la cubierta y reparación de la escalera situada en el patio trasero, que daba acceso a las viviendas en la planta ZZ, pusieron fin a la vía administrativa, al tenerse por consentidas ya que nunca se recurrieron. Por lo demás, la revisión de oficio que se analiza se plantea con sustento y justificación en dos causas de nulidad de pleno derecho, por lo que formalmente se ajusta a los parámetros de la LPAC.

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

En el presente caso, según se indicó, las resoluciones administrativas de cuya revisión se trata son las recaídas en el contexto del procedimiento de conservación y reparación del inmueble de la calle A número aaa, de Madrid.

La solicitud de la interesada identifica particularmente diversas resoluciones del gerente municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, de fechas 7 de enero y 19 de diciembre de 1997, 2 de abril y 20 de octubre de 1998, 1 de febrero de 2002 y 17 de agosto 2004, en las que se le requería que procediera a ejecutar las obras inaplazables que se indicaban. También señala las que se dictaron ante el incumplimiento de las anteriores: el decreto de 19 de diciembre de 1997, de ejecución sustitutoria de medidas de seguridad y el de 7 de enero de 1999, de ejecución sustitutoria de las obras de chequeo y reparación de la cubierta y reparación de la escalera situada en el patio trasero, que daba acceso a las viviendas en la planta ZZ. Finalmente, alude a los actos de contenido económico dictados en el curso del expediente urbanístico, de los que resultó la cuantificación y posterior exigencia de la deuda pecuniaria objeto del procedimiento de apremio administrativo seguido frente a la interesada.

El escrito de solicitud de la revisión de oficio plantea que las resoluciones indicadas habrían incurrido en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras a) y c) del artículo 47 de la LPAC, argumentando como punto de partida y elemento capital que sustenta la solicitud de revisión de oficio, el dato de que la interesada no era en ese momento, ni lo habría sido en ningún otro momento, propietaria del inmueble a que se refiere el expediente urbanístico, ya que cuando se dictó el Decreto de 2 de enero de 1997, la finca de la calle A número aaa, pertenecía a Industrias Agrícolas Castilla, S.A., aunque figuraba inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de unas personas físicas - sus titulares anteriores-.

A partir de ese dato, se afirma que los expedientes urbanísticos de la naturaleza del que se cuestiona, sólo pueden seguirse con quien tenga la condición de titular de la propiedad del inmueble afectado, argumentando que así se establecía claramente en los artículos 21.1 y 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real

Decreto Legislativo de 26 de junio de 1992 -aplicable *ratione temporis* y específicamente citado en la Resolución de 19 de diciembre de 1997.

Al faltar esa condición en la interesada, se considera que se infringió el *principio de responsabilidad* para con ella, tanto al exigírsele la realización de actuaciones de conservación y reparación, como al reclamársele coactivamente el importe de tales reparaciones, a través de una ejecución sustitutoria y la ulterior incoación de un procedimiento de apremio administrativo para recuperar los gastos ocasionados.

Siendo el principio de responsabilidad una manifestación directa e inmediata de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la Constitución Española, la interesada plantea en su solicitud de revisión de oficio que los actos cuestionados, al infringir el indicado principio, entrañan la lesión de un derecho susceptible de amparo constitucional; y, por ende, incurren en supuesto de nulidad de pleno derecho, ex. artículo 47.1 letra a), LPAC ("*los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*"), lo que habilita su revisión de oficio, al amparo del artículo 106 del mismo texto legal.

Se plantea, además, otro motivo de nulidad radical como fundamento de la revisión de oficio, al considerar que nos hallamos ante actos de contenido *imposible* y por tanto incardinables en la letra c) del artículo 47 LPAC ("*los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que tengan un contenido imposible*"). Sobre este asunto, se argumenta que los actos de cuya revisión se trata "*resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad sobre la que recaen y...encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) que racionalmente se considera insuperable. Y ello concurre en actos, como*

los que aquí nos ocupan, que conducían a un imposible lógico: que fuese un tercero completamente extraño al edificio sobre el que debían realizarse determinadas actuaciones urbanísticas el que, sin título alguno para ello, procediera y sin contar con la voluntad de los propietarios, ni más ni menos que a la realización de las obras”.

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

Comenzaremos por referirnos a la primera causa de nulidad invocada, según la cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

Efectivamente, 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, ya que 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). Deberemos por tanto analizar los argumentos de la interesada con el máximo rigor, para valorar si efectivamente encaja en la pretendida lesión del derecho fundamental recogido en el artículo 24 de la Constitución Española, la circunstancia de que el

procedimiento urbanístico en cuyo seno se dictaron los actos de cuya revisión se trata, se siguiera frente a la titular *aparente* de la propiedad del inmueble de la calle A.

Efectivamente el obligado por el deber de conservación y reparación urbanística es, en principio, el propietario del inmueble de que se trate, como establecían los artículos 21.1 y 245 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo de 26 de junio de 1992, aplicable en el momento en que se inició el expediente urbanístico en cuyo contexto de dictaron los actos cuestionados, de igual forma que se recoge en el actual art. 15.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Así las cosas, en principio, lógicamente el propietario ha de ser también el destinatario de la orden de ejecución dictada por la Administración y, en su caso, de la ejecución subsidiaria a que hubiera lugar.

En muchas ocasiones no existirá problema alguno en la identificación de este obligado, pero no siempre será así y en esos supuestos el Tribunal Supremo ha aceptado la denominada "*tesis de la suficiencia de la apariencia de titularidad*", con el objeto de que la Administración "*pueda imponer sus facultades de policía a fin de que las obras y los edificios se conserven en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público*", sin que se vea aquélla abocada a resolver unos problemas de titularidad, en el ámbito de las relaciones jurídico-civiles, sobre los que carece de competencia decisoria alguna o a esperar su resolución por los órganos judiciales competentes, con perjuicio evidente de la eficacia administrativa.

De ese modo, entre otras en la STS de 7 de mayo de 1998, rec. 4938/1992, el alto tribunal indica que la orden de ejecución es válida si tiene como destinatario a quien razonablemente aparece frente a la

Administración como titular del inmueble, aunque realmente no lo sea. Así, en su Fundamento de Derecho quinto dispone: (*“...la Administración no puede resolver cuestiones de propiedad, es claro que para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística debe partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan, conforme a los citados artículos 181 de la Ley del suelo y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de suerte que dicha actuación será conforme a derecho siempre que el requerimiento se dirija contra la persona que reúna aquella "apariencia de titularidad", sin perjuicio de las cuestiones de propiedad que puedan entablarse ante la jurisdicción civil" (Sentencia T.S. de 14 de Julio de 1992). ... Esta tesis de la suficiencia de la "apariencia de la titularidad" es la única aceptable para que la Administración pueda imponer sus facultades de policía a fin de que las obras y los edificios se conserven en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, pues en otro caso habría de desbrozar antes unos problemas de titularidades dominicales para los que carece de competencia, o habría de esperar a su resolución por los Jueces y Tribunales, en detrimento de la inmediata seguridad de personas y cosas.”*).

En parecido sentido el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia número 407, de 31 de mayo de 2017, recaída en el rec. 453/2016, con cita de muchas otras del Tribunal Supremo, dispone: *“...para abordar la cuestión controvertida, resulta conveniente traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2001, rec. 2746/1997, según la cual: ‘La licencia urbanística no es un instrumento idóneo para controlar titularidades jurídico-privadas que, en caso de duda, deberían discutirse además ante Tribunales del orden civil. Por eso ha dicho este Tribuna que basta una apariencia de titularidad para que la Administración ejerza las potestades que le atribuyen los artículos 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 3.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23*

de junio de 1978 (sentencias de 12 de junio de 1987, 17 de julio de 1987 o, más recientemente, de 7 de mayo de 1998 EDJ 1998/7312)'. Resulta igualmente interesante traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1998, rec. 4938/1992, en la que se pone de relieve según la jurisprudencia de dicho Alto Tribunal '... aunque se reconozca que la Administración no puede resolver cuestiones de propiedad, es claro que para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística debe partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan, conforme a los citados artículos 181 de la Ley del suelo y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de suerte que dicha actuación será conforme a derecho siempre que el requerimiento se dirija contra la persona que reúna aquella apariencia de titularidad, sin perjuicio de las cuestiones de propiedad que puedan entablarse ante la jurisdicción civil' (Sentencia T.S. de 14 de Julio de 1992)".

En aplicación de esta interpretación, denominada, como hemos dicho, “*tesis de la suficiencia de la apariencia de titularidad*”, el alto tribunal ha considerado válida, por ejemplo, la orden de ejecución dictada para que se levante un muro que se había caído dirigida a quien solicitó la licencia para levantarlo (obra ésta que fue la causante del derribo), pues con aquélla solicitud inicial el peticionario “*había aparecido ante el Ayuntamiento como persona que podía hacer y disponer sobre el muro*” (así en la STS de 7 de mayo de 1998, antes citada) y, por el contrario, ha entendido inválida la orden de ejecución impuesta a un sujeto que ya no es propietario, porque se había separado de su mujer (titular del inmueble tras la separación), ya que había puesto en conocimiento de la Administración esta circunstancia por acta notarial, indicando incluso el Juzgado en que tuvo lugar la separación (así en STS 25 de mayo de 1998, recurso de casación 5399/1992).

De conformidad con todo ello, si resultara que se ha obligado a realizar obras a quien no tenía el deber de hacerlo desde la perspectiva de las relaciones jurídico-privadas, como pudiera considerarse que ha ocurrido en este caso, los interesados deberán resolver la cuestión entre ellos o plantearla ante el órgano competente de la jurisdicción ordinaria (en último término, por ejemplo, mediante una acción de enriquecimiento sin causa), pero resulta evidente que la Administración podrá lícitamente dirigirse frente a quien "aparente" ser el propietario, como ha sucedido en el supuesto que nos ocupa.

Para valerse de las ventajas de la doctrina de la "*apariencia de titularidad*" hay que entender que a la Administración se le impone la carga de conceder audiencia a quien inicialmente considere propietario. De ese modo, sería precisamente en el trámite de audiencia del procedimiento administrativo donde podrían resolverse la mayor parte de los problemas que se susciten sobre esta cuestión. Por su parte, a quien "aparente" ser titular, sin serlo, para sustraerse de la imposición de la obligación, debe corresponder la carga de acreditar que es otro el sujeto obligado. Éste es también el criterio que, en términos generales y dejando de lado regulaciones de detalle, se sigue en otro ámbito en el que pueden surgir cuestiones problemáticas semejantes, como es el de la legislación de expropiación forzosa, al regular a quién debe considerar la Administración como propietario en los expedientes expropiatorios y los requisitos para que un propietario se subrogue en la posición de otro, en los artículos 3.2 y 7 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa y artículo 7 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Según lo expuesto, para valorar la rectitud del proceder administrativo en la aplicación de la *tesis de la apariencia de la titularidad* en este caso, deberán revisarse las efectivas *posibilidades de reacción* que se proporcionaron a la titular aparente –que, como se

ha dicho no coincidía con la real- en el curso del procedimiento urbanístico, o lo que es lo mismo, *los esfuerzos notificadores* de la administración, para dar a conocer la situación a la afectada y posibilitar su reacción, a través del trámite de audiencia y alegaciones.

Repasando la secuencia de los actos de cuya revisión se trata, tenemos que la primera resolución cuestionada, la de fecha 7 de enero de 1997, en un primer momento se dirigió frente a la Comunidad de Propietarios del inmueble y luego a la interesada, que fue *señalada* como titular de la propiedad por una vecina. Se intentó notificarle personalmente el acto en dos ocasiones, sin éxito y, finalmente se efectuó a través de su abogada que, en tal condición, sin duda conocía el alcance de la resolución y, desde ese primer momento podría – y debería- haber aclarado la verdadera relación de su representada con la finca.

La Resolución de fecha 19 de diciembre de 1997 informó que se había hecho preciso intervenir en la finca en ejecución sustitutoria, como consecuencia de lo recogido en los informes técnicos de las fechas 6 y 21 de noviembre de 1997, *"en evitación de desgracias personales"* y a la vista del *"riesgo para los ocupantes de las viviendas"*. Dicha notificación se recibió en el domicilio de la interesada, por su hijo y administrador único de la sociedad titular de la finca y, al negarse a recogerla, quedó depositada en el buzón, en presencia del conserje y de los policías que acudieron a practicar dicha notificación, con número de placa 3000.4 y 3573.7.

Las Resoluciones de fechas 2 de abril y 20 de octubre de 1998 reiteraban la obligación de ejecución de las obras requeridas por la primera resolución, ante la situación de peligro que implicaba la falta de conservación de la finca. La primera se intentó notificar por dos veces y no se pudo y, en cuanto a la segunda, la interesada por el

telefonillo rehusó recogerla, por lo que se le pasó por debajo de la puerta.

Mediante comunicación de fecha 7 de mayo de 2001 se indicó a la interesada el importe de las obras realizadas en ejecución sustitutoria y por situación de urgencia, siendo recogida dicha notificación por una persona que se encontraba en su domicilio, debidamente identificada con el DNI.

Mediante Resolución de fecha 1 de febrero de 2002, nuevamente se requirieron obras a la propiedad, e igualmente dicha notificación fue recogida por la persona últimamente indicada, en el domicilio de la interesada.

En cuanto a la Resolución de fecha 17 de agosto de 2004, que requería a la interesada el cumplimiento de las obras de reparación, intentada su notificación con los correspondientes avisos, no se recepcionó. Poco después, según refleja el informe de 20 de octubre de 2004 -folio 163 del expediente urbanístico-, los servicios de la policía se personaron en el domicilio de la interesada en diferentes días y horas, en los que la misma, unas veces se encontraba ausente y otras no abría la puerta, por lo que no pudo entregarse la notificación.

El ulterior requerimiento de 2 de febrero de 2006, intentó notificarse a través de la Policía Municipal y mensajero, con resultado fallido -folio 177-.

Finalmente, con fecha 21 de julio de 2009 se requirió al hijo de la interesada, para que compareciera en las dependencias municipales con objeto de aclarar la propiedad de la finca. El requerimiento se le intentó notificar en cuatro ocasiones, todas ellas con el resultado de "ausente".

Constatada la multitud de ocasiones en que se efectuaron notificaciones y traslados de las ordenes de ejecución ahora cuestionadas, la circunstancia de que en ocasiones se hiciera a través de su abogada, así como el efectivo alcance y trascendencia de las mismas, no puede sino concluirse que si la interesada no aclaró la verdadera relación que la ligaba con el inmueble de la calle A n° aaa, no fue por faltarle oportunidades o desconocer la realidad de la situación y sus posibles consecuencias, sino por una voluntad efectiva de eludir sus obligaciones; por lo que en aplicación de la *tesis de la apariencia de la titularidad*, debe declararse la corrección de la actuación urbanística y rechazar la posibilidad de revisar los actos administrativos cuestionados por la causa pretendida.

Se plantea en segundo lugar la revisión de oficio, con sustento en la causa de nulidad la letra c) del artículo 42 de la LPAC

En referencia a este motivo, recoge en el Dictamen 194/21, de 27 de abril, de esta Comisión, que recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de abril de 2013 8 Rec. 2200/2010), que “*La imposibilidad a la que se refiere la Ley es, según criterio tradicional de nuestra jurisprudencia, la imposibilidad material o física, que además ha de ser originaria. Por el contrario, no está incluida en el concepto la imposibilidad jurídica equivale a la ilegalidad del acto. De no ser así, cualquier acto contrario a la Ley sería nulo de pleno derecho por tener un contenido imposible por incompatible con la Ley*”.

Excepcionalmente, la jurisprudencia ha venido asimilando a la imposibilidad física aquel contenido de los actos que revisten una imposibilidad lógica, ausencia de determinación o concreción. Así se recoge en el análisis de la jurisprudencia que se hace en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 (Rec. n° 647/1995), que indica en su Fundamento de Derecho Segundo: “*... Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en*

sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985)". Así, esta última sentencia citada del Tribunal Supremo, señala "como quiera que sanción indeterminada equivale a sanción de imposible ejecución o de contenido imposible, fue correcta la calificación de acto anulable adoptada por la Sala sentenciadora con base en el artículo 48-2 de la Ley Procedimental, cuando incluso la invalidez del acto sancionador pudiera encuadrarse en la nulidad de pleno Derecho prevista en el artículo 47-1-b) de la citada Ley rectora del Procedimiento Administrativo".

En el caso que nos ocupa, no concurren ninguna de estas circunstancias, dado que resulta evidente que los actos de cuya revisión se trata ya han sido efectiva y materialmente ejecutados, por lo que carece de todo sentido plantear que les afectare una hipotética "*imposibilidad material o física*" al efecto, como tampoco una imposibilidad lógica y/o que adolecieren de indeterminación. Debe por tanto rechazarse también este motivo, sin necesidad de mayor argumentación.

Sentada la conclusión desfavorable a la apreciación de la existencia de las causas de nulidad radical planteadas, no resultaría ya necesario valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de las resoluciones y decretos dictados por el gerente municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, en el expediente administrativo 711/1996/175778, a las que se refiere la solicitud presentada al efecto, según se analiza en el presente Dictamen.

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 25 de mayo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 249/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid