

Dictamen n.º: **252/23**
Consulta: **Alcaldesa en funciones de El Escorial**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **18.05.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 18 de mayo de 2023, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa en funciones de El Escorial, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2011, por la que se impuso a D. una sanción de multa por infracción administrativa en materia de arbolado urbano, tipificada como muy grave por la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 18 de abril de 2023 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo, en relación con la iniciativa de revisión de oficio del acuerdo citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 205/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen de acuerdo con lo dispuesto artículo 23.1 del Reglamento de Organización

y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 18 de mayo de 2023.

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

1.- El 5 de junio de 2010 un policía local debidamente identificado procede a denunciar una obra en la calle, de El Escorial, comprobando la existencia de una licencia para ampliación de un porche y observando que una excavadora había arrancado un fresno de grandes dimensiones allí ubicado. Se requirió a la propiedad la licencia para dicha tala, y se respondió que no se disponía de ella y que el árbol estaba seco. Se procedió a identificar al propietario y se realizaron fotografías demostrativas de los hechos, estando el árbol en cuestión junto a la casa. Consta que se había solicitado licencia de obras para la ampliación de porche a lo largo del perímetro oeste y norte de la vivienda solicitada por la persona identificada como propietario si bien no constaba solicitud de autorización para la tala del árbol.

2.- El 5 de noviembre de 2010 se acordó el inicio de un expediente sancionador, por una presunta infracción muy grave tipificada en la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/2005), con posible sanción de entre 100.000 y 500.000 euros.

3.- Tramitado el correspondiente procedimiento, por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2011 se consideraron

probados los hechos que dieron inicio al expediente sancionador consistentes en la tala de árbol sin licencia en parcela sita en la calle, de El Escorial, constitutivos de infracción administrativa en materia de arbolado urbano, tipificada de conformidad con el artículo 11.2 de la citada Ley 8/2005, como muy grave.

Por ello, se acordó la imposición de una sanción de multa por importe de 100.000 euros, así como la reparación por el infractor de los daños y perjuicios ocasionados al arbolado y reponer la situación alterada al estado anterior a la infracción en la forma y con las condiciones siguientes: *“En el caso de que para ello sea preciso reponer arbolado, se utilizarán ejemplares de la misma especie o de alguna próxima, y de edad lo más cercana posible a la de los ejemplares destruidos en el plazo máximo de un mes. En caso contrario, el órgano competente podrá imponerle multas coercitivas, que no superarán un tercio del importe de la sanción impuesta o que pudiera imponerse, y ordenará la ejecución subsidiaria conforme a lo previsto en el artículo 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

4.- Consta que el sancionado interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se le impuso la sanción alegando que no era titular de la finca en la que se hallaba el árbol y que la infracción se había calificado como muy grave pero sin embargo se le había impuesto una sanción de 100.000 euros correspondiente a las infracciones graves conforme el artículo 12 de la Ley 8/2005, por lo que consideraba infringidos los principios de legalidad y tipicidad.

El recurso fue desestimado por Sentencia de 26 de abril de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24, de Madrid y confirmada en apelación por la Sentencia de 16 de abril de 2014 del

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, afirmando expresamente lo siguiente:

“Es claro que consta acreditada la destrucción y retirada del árbol, para el que no se tenía autorización de tala, y aunque pudiera estar seco, lo cual no se ha probado, ni se deduce de las fotografías de los folios 2 y siguientes, así como de los informes de los técnicos aportados por el recurrente en el mismo expediente, quienes por cierto no han ratificado sus informes en autos, al no haberse solicitado dicha prueba, como no se solicitó tampoco prueba de perito judicial insaculado, es por lo que debemos referirnos a la prueba obrante en el expediente, en el sentido ya referido, demostrativa de los hechos sancionados, y a la exigibilidad de la conducta, y aun siendo cierto que se pudo actuar de buena fe o sin intencionalidad, y desde luego sin reiteración alguna, no lo es menos que se debía conocer la obligación de pedir autorización para la tala en cuestión, y teniendo en cuenta que dicho árbol estaba protegido por la Ley, y está probada su preexistencia, así como su destrucción, sin que se haya aportado a los autos la autorización pertinente para su tala, y no se ha probado que la tala fuera necesaria, por razones de seguridad, como se alega, todo ello nos lleva a determinar, como se ha dicho, que se trata de la infracción muy grave sancionada”.

No consta en el expediente remitido, si bien esta Comisión Jurídica Asesora ha podido comprobar que el interesado interpuso recurso de revisión contra la referida Sentencia de 16 de abril de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid al entender que concurrían los presupuestos del artículo 102.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues, según el recurrente, había aparecido un documento esencial, un informe emitido por el SEPRONA el 25 de septiembre de 2016 que, puesto en relación con el resto de pruebas practicadas en sede administrativa y en vía jurisdiccional, evidenciaba el error en que incurrió la referida sentencia

y la precedente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº24, de Madrid.

El recurso fue desestimado por Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2017, en la que se dijo lo siguiente como fundamento de la desestimación:

“Son, por tanto, documentos no aptos para que pueda prosperar la revisión que se ejercita con la demanda. Ello es así no solo por tratarse de documentos posteriores a la sentencia firme, sino porque en modo alguno podrían tener el carácter de "decisivos" -ni siquiera provisional o indiciariamente- en la medida en que se refieren a un estado de cosas claramente distinto de aquél en el que se produjo la infracción que fue sancionada por la resolución recurrida en la instancia: los hechos sancionados se produjeron en junio de 2010 y consistieron en la tala de un fresno sin autorización; los hechos referidos en los documentos aportados, por el contrario, se refieren al estado de tres árboles -obviamente distintos al talado indebidamente- cuatro años después de producirse la infracción objeto de sanción.

La diversidad temporal y la diferencia material entre los supuestos de hecho mencionados impediría, en todo caso y aunque los documentos fueran aptos a los efectos pretendidos, la prosperabilidad de la pretensión revisora ejercitada”.

5.- Paralelamente a lo anterior, el 11 de septiembre de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de El Escorial acordó delegar en la Junta de Gobierno Local la competencia para resolver los expedientes sancionadores en materia de arbolado por infracciones muy graves, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 2 de octubre de 2013.

6.- En relación con el pago de la sanción, resulta del expediente que el 21 de febrero de 2013 se emitió providencia de apremio, que fue recurrida por el sancionado al estar pendiente el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

El 14 de mayo de 2013, por Decreto número 539, se dictó resolución suspendiendo la ejecución de la deuda hasta que recayera sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, si bien tras la misma, no se produjo el pago de la sanción por lo que se instó la ejecución forzosa y se notificó la providencia de apremio el 21 de julio de 2015.

El 4 de agosto de 2015, el sancionado solicitó que se suspendiera la providencia de apremio o en su caso se tramitara el fraccionamiento.

El 22 de octubre de 2015 se aprobó el fraccionamiento de la deuda a 96 plazos, por un importe mensual de 1.029,80 euros de principal, más recargo, costas e intereses, con fin de pago el 25 de abril de 2024.

TERCERO.- 1.- El día 10 de mayo de 2022, la primera teniente de alcalde y concejala delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de El Escorial (actual alcaldesa en funciones de dicho ayuntamiento) dirigió un escrito al alcalde de dicho municipio, en el que, tras varias visitas y entrevistas con el infractor y examinado el expediente sancionador, solicitaba que se iniciara un procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 26 de abril de 2011 de la Junta de Gobierno Local por la que se impuso la sanción al considerar que había sido dictada por órgano manifiestamente incompetente al corresponder la competencia para la imposición de la sanción por infracción muy grave al Pleno municipal conforme el artículo 15.2 b) de la Ley 8/2005, así como que se declarase la prescripción de la infracción, la suspensión cautelar del procedimiento recaudatorio así como la devolución de ingresos indebidos con los intereses legales.

2.- El 8 de agosto de 2022, el sancionado presentó un escrito en el Ayuntamiento de El Escorial solicitando el examen del expediente sancionador y una posible copia del mismo.

Consta que, el día 7 de septiembre de 2022, el interesado presentó un nuevo escrito en el que alegaba que habiendo tenido “*acceso pleno*” al expediente sancionador, pues no se le había facilitado tras haberlo solicitado en varias ocasiones, instaba la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2011 por el que se le impuso la sanción al haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente. Asimismo, instaba la devolución de lo pagado con sus intereses al considerarlos ingresos indebidos.

El 18 de noviembre de 2022, el sancionado instó de nuevo la revisión de oficio de la resolución sancionadora, reservándose el derecho a iniciar cuantas acciones legales le pudieran corresponder, incluso en el ámbito penal, en caso de persistir lo que consideraba una inacción por parte del ayuntamiento ante sus peticiones.

Consta que la petición fue reiterada el 16 de diciembre de 2022.

3.- El 10 de enero de 2023, la alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de El Escorial dispuso que por la Secretaría General se emitiera informe preliminar para la posible incoación por el Pleno municipal de un procedimiento de revisión de oficio del acuerdo sancionador de la Junta de Gobierno Local.

4.- El 25 de enero de 2023, la secretaria general del Ayuntamiento de El Escorial emite el informe solicitado en el que, tras dar cuenta de los antecedentes y el procedimiento aplicable para la revisión de oficio, formula, entre otros, los siguientes fundamentos de derecho:

- El acto controvertido es susceptible de revisión de oficio al no operar *“la cosa juzgada”* a pesar de haber sido impugnado en vía judicial y haber recaído sentencia firme, pues considera que el fundamento de la revisión de oficio que ahora se presenta no fue planteado por el sancionado y, por tanto, no fue enjuiciado por los tribunales.

- Tras analizar la doctrina de distintos consejos consultivos y, en particular, de esta Comisión Jurídica Asesora, considera que *“el ejercicio de la acción de revisión de oficio se ha realizado con fecha 18 de noviembre de 2022 y el acuerdo de Junta de Gobierno es de 26 de abril de 2011, por lo que han transcurrido más de 11 años para su ejercicio (8 desde la publicación del acuerdo de delegación en BOCM) y, por tanto, la consideración del tiempo transcurrido es relevante en orden a considerar si, después de once años desde la adopción del acuerdo, la revisión del acto puede suponer una vulneración de la seguridad jurídica como valor fundamental del ordenamiento jurídico desde el punto de vista constitucional en virtud del artículo 9.3 de la Constitución”* por lo que propone la desestimación de la petición formulada por el interesado en virtud de dicha consideración.

- Subsidiariamente a lo anterior, considera que la apreciación de incompetencia como manifiesta exige que el vicio del acto vaya acompañado de un grado de gravedad proporcional a la declaración de nulidad radical y que sea esencial con relación al objeto y fin del procedimiento. Por tanto, en el presente caso, aboga por una nulidad menor, esto es, por la consideración de que nos encontramos ante un acto anulable, sujeto a convalidación en los términos del art. 52.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y efectivamente convalidado por el acuerdo de Pleno de fecha 11 de septiembre de 2013 por el que se delegó en la Junta de Gobierno Local la competencia para

resolver los expedientes sancionadores en materia de arbolado por infracciones muy graves.

5.- En la misma fecha, 25 de enero de 2023, la alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de El Escorial, vista la petición formulada por ella misma en calidad de primera teniente de alcalde y concejala de Régimen Interior, así como las solicitudes presentadas por el interesado y el informe de Secretaría; considerando que la nulidad se planteaba por haber sido dictado el acto por órgano manifiestamente incompetente, *“que el trascurso del tiempo no determina que la seguridad jurídica es la que sufre, sino la del propio interesado y también la de los sujetos que pudieran verse involucrados en el futuro en causas análogas y por ende necesitan saber que es el Pleno y no la Junta de Gobierno Local la competente para la resolución de estos asuntos”* y que *“el fondo del asunto debe ser abordado cuando la revisión sea iniciada, siendo esta fase la que contiene la instrucción y sustentación la que debe abordar este fondo, no correspondiendo en ninguna otra fase abordar esta cuestión”*; propone al Pleno municipal:

“Primero.- Admitir la solicitud de la Concejalía Delegada de Régimen interior con fecha 10 de mayo del año 2022, para la incoación de procedimiento revisor de lo actuado en el referido expediente sancionador por adolecer el mismo del vicio radical de nulidad de pleno derecho consistente en haber sido emitida la resolución sancionatoria por órgano manifiestamente incompetente.

Segundo.- Admitir la solicitudes de (...) con fecha 18 de noviembre y 16 de diciembre que tienen por objeto la solicitud de revisión de oficio de expediente de este procedimiento por entender que se produjo su nulidad de pleno derecho al haber sido resuelto por la Junta de Gobierno Local debiendo haber sido por el Pleno.

Tercero.- Notificar al interesado, ofreciéndole examinar el expediente y plazo de alegación de 15 días hábiles.

Cuarto.- Que no se apertura plazo información pública con publicación de la iniciación del procedimiento en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en la sede electrónica de este Ayuntamiento, dada la existencia de un único interesado.

Quinto.- Que una vez recibidas, en su caso, las alegaciones, éstas serán objeto de informe de secretaria.

Sexto.- Con los informes anteriores, trasládese a la Comisión informativa para su estudio y propuesta de aprobación, que se elevará al Pleno en la próxima sesión que se celebre.

Séptimo.- Solicitar, realizados todos los trámites anteriores y adjuntando la propuesta de resolución, el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Octavo.- Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en previsión del artículo 5.3.b) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo y del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Noveno.- Recibido el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, dado el carácter previo y vinculante del mismo, elevar el expediente al Pleno en la próxima sesión que se celebre”.

6.- También en la misma fecha, 25 de enero de 2023, el Pleno municipal acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio en los términos propuestos por la alcaldesa en funciones.

7.- Conferido trámite de audiencia al interesado, el 9 de febrero de 2023 formuló alegaciones en las que incidió en la nulidad del acuerdo por falta de competencia de la Junta de Gobierno Local. Además, consideró que el transcurso del tiempo no era óbice para la revisión pues la sanción todavía seguía ejecutándose, sin que por tanto hubiera finalizado el procedimiento. Asimismo, adujo que no había terceros perjudicados por la eventual declaración de nulidad y que al contrario el pago de la sanción le suponía un esfuerzo económico que causaba un grave daño a su familia, mermando la atención de las necesidades básicas de sus hijos, por lo que solicitaba la suspensión de la ejecución.

En esa misma fecha, el interesado solicitó el acceso al expediente sancionador.

8.- El 15 de febrero de 2023, la tesorera del Ayuntamiento de El Escorial emitió informe en relación a la suspensión solicitada por el interesado. Indicó que estaba aprobado el fraccionamiento de pago de la totalidad de la deuda, (expediente 8653/2015), con pagos mensuales de 1.029,80 de principal, más recargo, costas e intereses, con fecha fin de pago 25 de abril de 2024; que la ejecución de la deuda estaba suspendida por el fraccionamiento en vigor, pudiendo ser modificados los plazos de pago y que el fraccionamiento en vigor podía ser modificado, aplazando toda la deuda pendiente, previa solicitud del interesado, con propuesta de la fecha de aplazamiento y posterior informe y aprobación por la Junta de Gobierno Local.

9.- El 20 de febrero de 2023, el interesado presentó un nuevo escrito indicando que había comparecido esa misma mañana para examinar el expediente y que el mismo se encontraba incompleto

(echaba en falta las sentencias judiciales, medidas cautelares...). Al mismo tiempo reiteraba las alegaciones formuladas el 9 de febrero.

10.- La secretaria general del Ayuntamiento de El Escorial emite informe el 7 de marzo de 2023, en el que da contestación a las alegaciones del interesado.

En primer lugar, indica que, de las alegaciones formuladas, resulta evidente que el interesado ha tenido acceso al expediente y, en concreto, al informe emitido por dicha secretaria general el 25 de enero de 2023. Sin embargo, resalta que la solicitud de acceso al expediente tuvo lugar minutos después de la presentación de las alegaciones y el acceso al expediente se produjo con fecha 20 de febrero, por lo que *“desconoce cómo ha tenido acceso al expediente y, en concreto, al contenido del informe emitido en esa fecha de 25 de enero de 2023”*.

En cuanto al resto de alegaciones, se reitera en lo manifestado en su informe de 25 de enero de 2023.

Por lo que se refiere a la suspensión de la ejecución solicitada se remite al informe emitido por la tesorera.

Por lo expuesto concluye que *“no procede la revisión de oficio solicitada por el interesado por concurrir los límites del transcurso del tiempo del artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, subsidiariamente, podría serle de aplicación la consideración del acto como anulable y, por tanto, no susceptible de revisión de oficio”* y respecto a la suspensión, *“el pago de la deuda está suspendido con el fraccionamiento solicitado. Si desea modificar el fraccionamiento en vigor, deberá solicitarlo a la Junta de Gobierno indicando la fecha de aplazamiento”*.

11.- El 7 de marzo de 2023, la alcaldesa en funciones formula propuesta de resolución en la que visto el acuerdo del Pleno de inicio del procedimiento de 25 de enero de 2023; las alegaciones formuladas por el interesado el 9 de febrero de 2023 y los informes de la Secretaría General y de la tesorera, propone “ *en base a la propuesta del pasado Pleno con fecha 25 de enero del año 2023, y en coherencia a lo acordado, habiendo sido admitidos los escritos de la Concejalía Delegada de Régimen Interior y de (el sancionado) que solicitaban la revisión de oficio, se traslade a la Comisión Jurídica Asesora, competente para ello tal y como establece la normativa vigente, y se determine si procede la citada revisión solicitada*”.

Dicha propuesta fue aprobada por el Pleno, en sesión extraordinaria y urgente, de 9 de marzo de 2023, por 10 votos a favor y 6 abstenciones.

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 alcaldesa en funciones de El Escorial, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 de dicho reglamento.

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

El artículo 106.1 de la LPAC, al igual que lo hacía el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC (artículo 62.1 LRJ-PAC), y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

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

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 LPAC.

Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2011 por la que se impuso una sanción de 100.000 euros por una infracción muy grave de la Ley 8/2005, debe hacerse una referencia al procedimiento.

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

Tales normas generales procedimentales determinan que, una vez acordado el inicio del procedimiento, la tramitación continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

De conformidad con el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en adelante, R.D. 128/2018), la función de asesoramiento legal preceptivo corresponde a la secretaría cuyo informe previo, en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la entidad local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria, resulta preceptivo [ex. artículo 3.3.c) 3º del R.D. 128/2018].

En este sentido, el 25 de enero de 2023, la secretaria general del Ayuntamiento de El Escorial formuló un informe previo al inicio del procedimiento revisor en el que mostró su postura contraria a la revisión de oficio del acto controvertido. Posteriormente y tras la instrucción del procedimiento, el 7 de febrero de 2023, emitió informe de contestación a las alegaciones del sancionado y mantuvo su postura contraria a la revisión del acto.

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

documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

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

En este sentido, consta en el expediente la notificación del trámite de audiencia al interesado y la formulación de alegaciones en dos ocasiones. La primera, el 9 de febrero de 2023, cuando adujo que no había tenido acceso al expediente si bien de sus manifestaciones se deduce que sí lo conocía como arguye la secretaria general del Ayuntamiento de El Escorial en su informe, y la segunda, el 20 de febrero de 2023, tras haber examinado el expediente administrativo ese mismo día. Respecto a la alegación formulada por el sancionado de que el expediente estaba incompleto, resulta obvio que el interesado denunciaba la falta en el expediente de documentos que conocía al haber sido parte en los procesos judiciales relacionados con el acuerdo controvertido y en el procedimiento administrativo de apremio, además de haber tenido acceso a los expedientes tramitados en el largo periodo de tiempo transcurrido desde la imposición de la sanción en el año 2011, no solo por la tramitación del proceso judicial sino también cuando ha solicitado el acceso al expediente, según acredita el informe de la Secretaría General, por lo que en ningún caso puede considerarse que se haya producido indefensión.

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

En este caso, si bien se ha formulado una propuesta de resolución, sin embargo, se desconoce cuál es la postura de la Administración consultante sobre la revisión de oficio solicitada pues se acogen en sus razonamientos dos planteamientos contradictorios. Por un lado, se alude a la petición formulada en su día por la primera teniente de alcalde y concejala de Régimen Interior, claramente favorable a la declaración de nulidad del Acuerdo sancionador y de otro al informe de la Secretaría General, contrario a la revisión de oficio solicitada por el sancionado en los términos que expusimos en los antecedentes de este dictamen. Como hemos visto, el acto de inicio del procedimiento difirió a un momento posterior el pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, si bien la propuesta remitida a esta Comisión Jurídica Asesora deja incontestada esa cuestión.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente la propuesta de resolución ha de recoger motivadamente la posición de la Administración una vez tramitado el procedimiento con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura final de dicha Administración, lo que resulta relevante toda vez que el órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa. En este sentido hemos recordado que conforme el artículo 84.1 de la LPAC *“la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”* y además conforme al apartado 2 del mismo artículo, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, como es el caso, *“la resolución será congruente con las peticiones formuladas por este”*.

En este caso, no obstante, la irregularidad advertida, no consideramos precisa la retroacción del procedimiento para que la propuesta de resolución se formule en los términos expuestos, pues ello

dilataría el procedimiento innecesariamente, cuando consta de manera clara el acto que se pretende revisar y la causa en la que se fundamenta, y es manifiesta la improcedencia de la revisión solicitada, como a continuación analizaremos.

En relación con el plazo para la tramitación del procedimiento, al tratarse de una solicitud de revisión de oficio iniciada a instancia de parte, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución según resulta del artículo 106.5 *in fine* de la LPAC, dará lugar a entender desestimada la misma por silencio administrativo. En cualquier caso, aunque se entendiera iniciada de oficio, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.1.b) de la LPAC dispone que “*en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95*”. De este precepto puede inferirse a contrario sensu que, en supuestos como el que nos ocupa, en el que el ejercicio de la potestad de revisión de oficio produce efectos favorables a los interesados no opera la caducidad por el transcurso de los seis meses.

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

En el presente caso, se pretende revisar, como hemos visto, el Acuerdo de 26 de abril de 2011 de la Junta de Gobierno Local por el que se impuso una sanción de multa al interesado. Se trata de un acto que puso fin a la vía administrativa ex. artículo 52.2 de la LBRL y, por tanto, susceptible de revisión conforme el artículo 106.1 de la LPAC.

No obstante, con carácter previo a examinar en su caso la concurrencia de la causa de nulidad invocada, conviene detenernos en que la solicitud de revisión de oficio se refiere a una actuación administrativa que ha sido objeto de recurso contencioso administrativo, siendo desestimado por sentencias tanto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24, de Madrid, Sentencia de 26 de abril de 2012, como de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sentencia de 16 de abril de 2014.

Es reiterada la jurisprudencia que viene acogiendo la improcedencia de la revisión de oficio respecto de actos que han sido previamente objeto de recurso contencioso. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014) afirma que:

“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”.

Y añade que *“es claro que la revisión de oficio de los actos administrativos no cabe cuando los mismos han sido ya objeto de control jurisdiccional mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, tal como ocurre en el presente caso”* y que *“la revisión de oficio de actos administrativos, en otras palabras, no es una vía idónea para reabrir procesos fenecidos”*.

Esta doctrina jurisprudencial es continua en el tiempo como lo demuestran las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2003 (recurso 7913/2000), 17 de diciembre de 2007 (recurso 183/2004) y 28 de enero de 2014 (recurso 553/2012).

De acuerdo con dicha jurisprudencia, no es óbice a la apreciación de dicha cosa juzgada, el hecho de que se invoquen motivos de nulidad distintos a los alegados en el proceso contencioso-administrativo, como ocurre en el presente caso, en el que la incompetencia de la Junta de Gobierno Local no fue argüida por el interesado, pudiendo hacerlo, pues es obvio que el interesado conocía el órgano que le impuso la sanción desde el mismo momento que le fue notificada.

Así, más recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2022 (recurso 351/2020) recuerda que es clara y uniforme su jurisprudencia *“en orden a la inviabilidad de las solicitudes de revisión de oficio de resoluciones administrativas impugnadas jurisdiccionalmente, con sentencia firme desestimatoria, por existir cosa juzgada, y, sin que para obviar tal efecto quepa alegar nuevas causas de nulidad no planteadas”* y recoge lo dispuesto en el artículo 400 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (de aplicación supletoria al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), que señala:

“1. Cuando lo que se pida en la demanda pueda fundarse en diferentes hechos o en distintos fundamentos o títulos jurídicos, habrán de aducirse en ella cuantos resulten conocidos o puedan invocarse al tiempo de interponerla, sin que sea admisible reservar su alegación para un proceso ulterior.

La carga de la alegación a que se refiere el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de las alegaciones complementarias o de hechos nuevos o de nueva noticia permitidas en esta Ley en momentos posteriores a la demanda y a la contestación.

2. De conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, a efectos de litispendencia y de cosa juzgada, los hechos y los fundamentos jurídicos aducidos en un litigio se considerarán los mismos que los alegados en otro juicio anterior si hubiesen podido alegarse en éste”.

En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2019, (recurso 164/2018) en la que se dice que: *“el recurrente aduce en él la caducidad del expediente sancionador. Se trata de un óbice que debió oponerse en el proceso en que se juzgó la legalidad de la sanción, resultando ahora irrevisable por ser una cuestión plenamente precluida. Si no se planteó en dicho proceso, su formulación ahora es totalmente improcedente, no ya tanto por extemporánea, que también, sino por no referirse al objeto del presente procedimiento, que es, conviene insistir, la inadmisión a trámite de la revisión de oficio de un acto que fue declarado conforme a derecho por una sentencia firme”.*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es constante al considerar que *“la única manera de combatir una sentencia firme que ha declarado conforme a derecho un acto administrativo no es pretender invalidar dicho acto por una revisión administrativa, impotente ante la cosa juzgada, sino revisar dicha sentencia por la única vía posible, que es el recurso de revisión contemplado en el artículo 102 de la Ley jurisdiccional. Sólo por dicho remedio procesal, podría el actor, en caso de*

que resultare procedente, revisar la legalidad de la sanción que se le impuso, pues el acto administrativo sancionador resulta ya inatacable de forma directa, al haber sido declarado conforme a derecho por una sentencia firme. Sólo pues la revisión de la misma podría, en su caso, llegar a producir finalmente dicho efecto rectificador del juicio de legalidad efectuado por la sentencia en el supuesto en que fuere revisada” (así la citada Sentencia de 11 de noviembre de 2019).

En este caso, como hemos visto, el sancionado trató de combatir la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de abril de 2014 mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Supremo, que, mediante Sentencia de 11 de diciembre de 2017, desestimó dicho recurso y confirmó la legalidad de la sanción impuesta.

En definitiva, por lo expuesto y de acuerdo con la jurisprudencia señalada, que como hemos visto es clara y uniforme en orden a la inviabilidad de las solicitudes de revisión de oficio de resoluciones administrativas impugnadas jurisdiccionalmente, con sentencia firme desestimatoria, por existir cosa juzgada, y, sin que para obviar tal efecto quepa alegar nuevas causas de nulidad no planteadas, ha de concluirse que la solicitud de revisión de oficio no procede toda vez que la misma pretende alterar lo establecido en sentencias judiciales firmes.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2011 por la que se impuso una

sanción de multa por infracción administrativa en materia de arbolado urbano.

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 18 de mayo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 252/23

Sra. Alcaldesa Presidenta en funciones de El Escorial

Pza. de España, 1 – 28280 El Escorial