

Dictamen n.º: **520/23**
Consulta: **Alcaldesa de Alameda del Valle**
Asunto: **Revisión de oficio**
Aprobación: **05.10.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 5 de octubre de 2023, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Alameda del Valle, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía de 10 de octubre de 2018 por la que se concedió una licencia de obra para reforma y acondicionamiento de construcción existente para restaurante en la calle de Alameda del Valle.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 12 de septiembre de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 521/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016,

de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2023.

SEGUNDO.- 1.- No figura en el expediente remitido la Resolución de Alcaldía de 10 de octubre de 2018 por la que se concedió una licencia de obra para reforma y acondicionamiento de construcción existente para restaurante en calle, de Alameda del Valle, ni el correspondiente expediente de concesión.

2.- Únicamente consta como documento nº 16 un informe técnico de 21 de junio de 2018 *“favorable a fin de obtener la correspondiente licencia de obras y de actividad”*.

TERCERO.- Del expediente remitido, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1. El 7 de septiembre de 2021 el alcalde de Alameda del Valle dicta providencia para solicitar informe jurídico de la Secretaría y técnico de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte para proceder a la revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía de 10 de octubre de 2018 por la que se concedió licencia de obra para reforma y acondicionamiento de construcción existente para restaurante en la calle de Alameda del Valle.

2. El 1 de septiembre de 2021 el asesor jurídico de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte informa que es conforme a derecho el inicio de oficio de la revisión de licencia de obra *“puesto que se trata de uso y obras contra*

el planeamiento y la legalidad urbanística”.

3. El 17 de septiembre de 2021 la arquitecta de la Oficina Técnica de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte se reitera en los informes técnicos emitidos el 25 de marzo de 2021, 21 de mayo de 2021 y 31 de mayo de 2021 (documento 3), que no figuran en el expediente examinado.

4. El secretario del Ayuntamiento de Alameda del Valle emite informe el 30 de noviembre de 2022 sobre el procedimiento a seguir para la revisión de oficio, sin invocar la causa de nulidad concurrente (documento 8).

5. El Pleno municipal el 3 de diciembre de 2022 acordó:

“PRIMERO. Iniciar procedimiento para la revisión de oficio del acto: Licencia de obra concedida el 10 de octubre de 2018, mediante Resolución de Alcaldía número 154/2018. Por considerar que se encuentra incurso en la siguiente causa de nulidad: Siendo necesario debido a que la concesión de la licencia de obra otorgada por Resolución de Alcaldía el 10 de octubre de 2018 incumple con la normativa urbanística como se recoge en los informes anteriormente mencionados, por ello, se procede a iniciar procedimiento para la revisión de oficio.

SEGUNDO. Notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de quince días presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias.

TERCERO. Dar traslado del expediente, una vez finalizado el trámite de audiencia a los interesados, a los Servicios Municipales para que informen las alegaciones presentadas.

CUARTO. Remitir el expediente a la Secretaría, tras el informe técnico, para la emisión del informe-propuesta.

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

[El expediente deber culminar con una propuesta de resolución en la que, a la vista de las alegaciones planteadas por el interesado, la corporación Local instructora ponga de manifiesto su posición final en orden a la revisión].

SEXTO. 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. Consta en el expediente como documentos 10 a 12 la notificación del acuerdo a la interesada otorgándole audiencia para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos que estime pertinentes.

7. El 14 de diciembre de 2022 la interesada, asistida de abogado, comparece en dependencias municipales para tomar vista del expediente, (documento 13).

8. Obra en los documento 16 y 17 las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por el abogado de la interesada para manifestar la improcedencia de la revisión de oficio porque la licencia de obras fue concedida por el ayuntamiento en virtud de un informe técnico que obra en el expediente de concesión de la licencia, porque las obras se han ejecutado conforme a la licencia obtenida, porque el procedimiento de revisión de oficio trae causa de un informe que se dictó en el expediente de denegación de la licencia de actividad para

implantar la actividad de restaurante solicitada y porque existen al menos en el municipio dos establecimientos de hostelería con actividad instalada y en funcionamiento en 1ª planta por lo que solicita se proceda al archivo del procedimiento de revisión de oficio iniciado. El escrito se acompaña de la escritura de apoderamiento.

9. El 9 de mayo de 2023 mediante Decreto de Alcaldía se acuerda (documento 24):

“PRIMERO. Solicitar a la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte que emita informe en relación con la revisión de oficio de la licencia de obra C/.....

SEGUNDO. Suspende, de conformidad con el artículo 22.1.d de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obra C/....., por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

TERCERO. Notificar al interesado la solicitud del informe a la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte y la suspensión del plazo para resolver. Asimismo, se notificará al interesado de la recepción del informe”.

10. Consta en el expediente como documento 26, 27 y 29 la notificación del anterior decreto a la interesada, el 15 de mayo de 2023.

11. El 31 de julio de 2023 la arquitecta de la Oficina Técnica de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte firma un extenso informe técnico con 3 anexos inseparables

adjuntos (documentos 30 a 33). El informe se recibe en el ayuntamiento el 1 de agosto (documento 34).

12. El 8 de agosto de 2023 la Secretaría Intervención municipal informa que las alegaciones formuladas por la interesada deben ser desestimadas (documento 40).

13. Previo informe propuesta de Secretaría Intervención, el Pleno municipal en sesión celebrada el 11 de agosto de 2023 acuerda:

“PRIMERO. Hacer suyo el Informe-Propuesta de Secretaría de fecha 8 de agosto de 2023.

SEGUNDO. Solicitar Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y Dirección General de Urbanismo.

TERCERO. Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y la recepción de dicho dictamen».

14. El 22 de agosto de 2023 se comunica el acuerdo a la Comunidad de Madrid (documento 53) y el 29 de agosto de 2023 a la interesada (documento 57).

15. Tal y como ya ha sido indicado, el 12 de septiembre de 2023 se registra de entrada la petición de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora.

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, a solicitud del órgano legitimado para ello, el alcalde de Madrid a través del consejero de Administración Local y Digitalización, en virtud de lo establecido en el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

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 remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

El artículo 106.1 de la LPAC establece:

“1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Del precepto legal se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el citado artículo hace al Consejo de Estado “u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma” debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Previamente al examen del fondo del asunto, debe examinarse el cumplimiento de los requisitos de procedimiento y plazo.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento el artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la

Administración de resolver.

Ello no obstante, como es sabido, dicho plazo de seis meses puede suspenderse, según el artículo 22.1.d) de la misma LPAC que establece que *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*.

Esta suspensión no se produce automáticamente por la solicitud del informe o dictamen al órgano consultivo, sino que debe acordarse de forma expresa y comunicarse a los interesados en el procedimiento.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos con un procedimiento de revisión de oficio iniciado por acuerdo plenario de fecha 3 de diciembre de 2022 y consta en el expediente una primera suspensión del procedimiento, el 9 de mayo de 2023 (comunicada a la interesada el 15 de mayo de 2023) para solicitar el informe técnico de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte, que se emite el 31 de julio de 2023 y una segunda suspensión para la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, que se comunica a la Comunidad de Madrid el 22 de agosto de 2023 y a la interesada el 29 de agosto de 2023, por lo que pese a que restan escasos días para la caducidad del procedimiento, a la fecha de emisión de este dictamen, el procedimiento no se encuentra caducado.

Continuando con el procedimiento que nos ocupa, las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del

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

En este caso se han emitido dos informes con carácter previo a la adopción del acuerdo del Pleno de inicio del procedimiento de revisión, del asesor jurídico y de la arquitecta de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte. También ha emitido informe el secretario municipal sobre el procedimiento a seguir.

Como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia del o de los interesados, 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.

En el procedimiento que nos ocupa, se observa que, con posterioridad al trámite de audiencia se ha incorporado al procedimiento un extenso informe de 31 de julio de 2023, con 3 anexos adjuntos, de la arquitecta de la Oficina Técnica de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte del que no ha tenido conocimiento la interesada, lo que no es en modo alguno irrelevante, puesto que esta forma de proceder priva a la interesada de la oportunidad de contrarrestar la argumentación contenida en dicho informe y merma sus facultades de defensa ocasionando indefensión.

Esta Comisión Jurídica Asesora, viene destacando en sus dictámenes la importancia del trámite de audiencia del interesado, que tiene reconocimiento constitucional en el artículo 105, apartado c), de la Constitución Española, como el elemento fundamental del procedimiento.

Por tanto, procede retrotraer el procedimiento para conceder nuevamente el trámite de audiencia a la interesada.

Una vez realizada la audiencia, deberá redactarse la correspondiente propuesta de resolución en la que se identifiquen los presupuestos de hecho del acto que se pretende revisar y se recoja 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, con ulterior solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora y remisión del expediente completo, ordenado y foliado, con la advertencia de que el procedimiento de revisión que nos ocupa caducará en breve.

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

CONCLUSION

Procede retrotraer el procedimiento al objeto de practicar cuanto queda expuesto en la consideración de derecho tercera del 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 5 de octubre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 520/23

Sra. Alcaldesa de Alameda del Valle

Pza. de Santa María, 17 – 28749 Alameda del Valle