

Dictamen nº: **79/23**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Revisión de oficio**
Aprobación: **16.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 de febrero de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución del director general de Control de la Edificación, de fecha 21 de septiembre de 2012, por la que se imponía una sanción por infracción urbanística a D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de enero 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 30/23, 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 D. Carlos Hernández Claverie que 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 16 de febrero de 2023.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

Con fecha 23 de febrero de 2012 el Ayuntamiento de Madrid procedió a incoar procedimiento sancionador número 711/2012/04975 por infracción urbanística contra la persona indicada en el encabezamiento en su condición de director técnico de unas obras que se ejecutaban en la calle Almirante, de Madrid.

Ese acuerdo de iniciación se intentó notificar en la Avda., haciéndose contar por el Servicio de Correos que la persona era desconocida, por lo que se procedió a la notificación edictal en el BOCAM nº 118, de 18 de mayo de 2012.

La propuesta de sanción de fecha 6 de junio de 2012 se vuelve a intentar notificar en el mismo domicilio, resultando nuevamente infructuosa, por lo que se procedió a su notificación en el BOCAM nº 164, de 11 de julio de 2012.

Con fecha 27 de septiembre de 2012 se dicta la resolución cuya revisión se pretende, por la que se impone a la persona indicada una multa de 95.523,06 euros, por infracción urbanística consistente en la ejecución de obras no ajustada a la licencia concedida. Esa resolución es notificada mediante la publicación en BOCAM nº 252, de 22 de octubre de 2012.

Con fecha 4 de noviembre de 2013 el Ayuntamiento de Madrid procede a notificar en un domicilio de Pozuelo de Alarcón la providencia de apremio para la recaudación de la sanción impuesta.

El 20 de noviembre de 2013, el interesado presenta escrito en el que solicita los antecedentes del procedimiento sancionador al no tener conocimiento de los mismos, no constando contestación alguna al mismo.

El 23 de enero de 2014 el interesado interpuso recurso extraordinario de revisión contra cuya inadmisión se interpuso recurso contencioso administrativo, siendo resultado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5, en sentencia de 8 de julio de 2015, por la que se desestima la demanda al considerar que los defectos en las notificaciones alegadas por el recurrente no constituyen errores de hecho pero sin perjuicio de que puedan dar lugar a una nulidad de pleno derecho y permitan plantear una revisión de oficio.

Con fecha 22 de septiembre de 2015, el interesado solicitó revisión de oficio de la resolución sancionadora. En su escrito se expone que, la falta de notificación del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador y de los posteriores actos colocó al reclamante en una situación de indefensión, lo que hace que la sanción adolezca de un vicio de nulidad radical conforme al artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992.

Con fecha 7 de diciembre de 2018 consta presentada nueva solicitud de revisión de oficio frente al mismo acto y por los mismos motivos.

Se ha incorporado al expediente un informe fechado el 21 de diciembre de 2018 sobre la revisión de oficio, emitido por la

Dirección General de Control de la Edificación, en la que pone de manifiesto que ya en el 2010 les constaba la baja en Madrid y el alta en Pozuelo de Alarcón del interesado en el procedimiento sancionador pero que, al no poder conocer el nuevo domicilio exacto, lo notificaron en otro de Madrid que les constaba por razones que no concretan.

Contra la desestimación presunta de esa solicitud, el 10 de marzo de 2020 se interpuso nuevo recurso contencioso administrativo recayendo en el Juzgado nº 28, dictándose sentencia en fecha 9 de junio de 2021 por la que se estima la demanda y declara la nulidad de la resolución sancionadora al considerar que la falta de notificación en forma de los actos del procedimiento sancionador ha causado indefensión al interesado y constituye, por tanto, vicio de nulidad de pleno derecho.

Contra la anterior sentencia el Ayuntamiento interpuso recurso de apelación, que fue estimado en parte por sentencia de la Sección Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 19 de junio de 2022, que deja sin efecto la declaración de nulidad del acto administrativo, pero condenando a la administración demandada a tramitar y resolver expresamente la revisión de oficio solicitada.

Con fecha 10 de noviembre de 2022, la Agencia de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Madrid acuerda admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio de la Resolución de 27 de septiembre de 2012, del director general de Control de la Edificación, por la que se imponía al solicitante de su revisión una sanción por infracción urbanística por importe de 95.523,06 euros. El citado acuerdo, que cuenta con la conformidad de la Secretaría General Técnica, expone los motivos de la procedencia de la revisión de oficio por la indefensión causada al interesado como consecuencia de la falta de

notificación en forma de los actos dictados en el procedimiento sancionador.

Conferido trámite de audiencia, el 15 de diciembre de 2022 se formularon alegaciones por el interesado, reiterando los motivos deducidos en su solicitud de revisión de oficio.

Con fecha 28 de diciembre de 2022, el Departamento de Recursos, con la conformidad de la titular de la Secretaria General Técnica, fórmula propuesta estimatoria de la revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Control de la Edificación, de 27 de enero de 2012, por la que se imponía a D. una sanción de 95.523,06 euros, como responsable de la comisión de una infracción urbanística consistente en la ejecución de obras no ajustadas a la licencia, por incurrir la misma en las causas de nulidad de los apartados a) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 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, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor del precepto que acabamos de

transcribir, el Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Administración Local y Digitalización, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

Debe también traerse a colación el artículo 106 de la LPAC que 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 este 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (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, solo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que

permite a las corporaciones locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

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

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 110 y concordantes de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa, adecuadamente completados con las disposiciones rectoras del desarrollo de los procedimientos administrativos.

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.

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 incorporado al expediente un informe del departamento responsable de la tramitación del procedimiento sancionador donde se han producido los supuestos defectos constitutivo de nulidad y, el acuerdo de admisión de la revisión de oficio se encuentra la motivación del mismo, la exposición de la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, con la conformidad de la Secretaría General Técnica.

Además, como en todo procedimiento administrativo, 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.

Según consta en el expediente remitido, se confirió trámite de audiencia al interesado en el procedimiento.

Finalmente, se ha redactado la propuesta de resolución estimatoria de la revisión de oficio por concurrir causas de nulidad.

Por lo que se refiere al plazo para resolver el procedimiento, la tramitación una vez acordada admisión, aunque haya tenido que ser por ejecución de sentencia, se ha realizado en el plazo de seis meses.

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 que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

“...por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1o de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (rec. 1824/2015):

“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. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los dictámenes 522/16 de 17 de noviembre, 88/17 de 23 de febrero, 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos 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, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo 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 señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (rec. 1443/2019):

“... debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido

firme en dicha vía. Así, dijimos que "el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, 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 intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia".

En cuanto potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y, efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Antes de analizar la concreta causa de nulidad, conviene precisar que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Con arreglo a dicho precepto cabe entender que solo serán susceptibles de revisión los actos sancionadores que hayan puesto fin a la vía administrativa, es decir, que contra los mismos no quepa ya recurso administrativo alguno, y que no hayan sido objeto de impugnación judicial. En el presente caso, el sujeto sancionado no

pudo recurrir en plazo la sanción presuntamente viciada de nulidad en tanto está se notificó por edictos, habiendo desplegado todos sus efectos y dando lugar a un procedimiento recaudatorio.

El procedimiento de revisión de oficio sometido a dictamen de esta Comisión jurídica Asesora se plantea por el Ayuntamiento de Madrid por la falta de notificación en forma del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador y de la posterior propuesta de sanción, que al resultar desconocido el domicilio donde se practicó inicialmente, se procedió a su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Acerca de la notificación edictal y los derechos fundamentales a ser informado de la acusación y a la defensa (art. 24.2 CE), la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 93/2018, de 17 de septiembre, sintetiza la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

“La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, que son aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, con ciertos matices, tanto los principios sustantivos del art. 25.1 CE como de las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE, entre las que se encuentran el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estas garantías presuponen que el interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a tomar la decisión y, por tanto, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (así, por

ejemplo, SSTC 32/2009, de 9 de febrero, FJ 4 , y 59/2014, de 5 de mayo , FJ 3).

En relación con la específica cuestión de la notificación por medio de edictos en los procedimientos administrativos sancionadores, la jurisprudencia constitucional también ha sido constante en establecer que es de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales sobre la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible; por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por su destinatario; para la consecución de ese fin, deben extremarse las gestiones dirigidas a averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza o, al menos, a una convicción razonable sobre la inutilidad de los medios normales de citación y corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos (así, entre otras, SSTC 158/2007, de 2 de julio, FJ 2 ; 32/2008, de 25 de febrero, FJ 2 ; 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2 , y 59/2014, de 5 de mayo , FJ 4)”.

En este mismo sentido, nos pronunciábamos en nuestro Dictamen 506/17, de 14 de diciembre, acogiendo lo expuesto por el Tribunal Superior de Justicia en su sentencia de 20 de julio de 2017 (rec. núm. 73/2016), con cita de varias sentencias del Tribunal Constitucional que calificaba la notificación como

“*instrumento capital*” del derecho de defensa (p.ej., SSTC 55/2003, 176/2009), manifestó que su finalidad primordial es lograr que el acto administrativo sea conocido por el interesado para que pueda aquietarse o reaccionar contra el mismo con todas las garantías, por lo que la Administración tenía la responsabilidad de realizar las notificaciones con una especial dosis de escrupulosidad, celo y respeto de las normas que regulan los actos de comunicación; y la carga de acreditar la realidad y regularidad de las notificaciones, ya que la eficacia del acto administrativo depende de que se comunique al interesado con arreglo a Derecho.

Este criterio también es acogido posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 19 de febrero de 2019 (rec. 146/2018), al resolver sobre la misma revisión de oficio dictaminada.

Respecto a la notificación edictal, esta sentencia citaba otra del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 que declaraba que sólo cabía aceptar su empleo como último recurso, cuando hubieran resultado fallidos los dos intentos previos de notificación en el domicilio del interesado y cuando aquellas notificaciones se hubieran practicado según lo preceptuado legalmente. También señalaba que el Tribunal Constitucional en su sentencia número 108/1995 de 4 de julio de 1995, entendía que la comunicación por edictos era subsidiaria y sólo cabía acudir a ella cuando no fuese posible utilizar los otros medios previstos por la ley, una vez frustradas las posibilidades de notificación personal por ser ignorado su paradero en ese domicilio y tras desplegar una mínima actividad indagatoria en oficinas y registros públicos para intentar determinar un domicilio de notificaciones alternativo en que pudiera ser notificada personalmente.

Por ello, siguiendo esa doctrina, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la citada sentencia de 20 de julio de 2017 declaró que se había producido una situación real de indefensión material de la actora y declaraba la nulidad de los actos recurridos al amparo del artículo 62.1 a) y e) de la LRJ-PAC al considerar que existió un quebrantamiento de las formalidades esenciales del procedimiento porque en el asunto de autos la Administración no había llevado a cabo ninguna actividad de averiguación del domicilio del recurrente cuando supo que el primer intento y único de notificación se frustró por ser desconocido aquel en el domicilio que figuraba en la Dirección General de Tráfico, y reprochaba a la Administración que no hubiese sido más diligente en la indagación del domicilio del recurrente simplemente con un cruce de datos con otros órganos de la Administración.

Esta doctrina es perfectamente aplicable al supuesto que nos ocupa en tanto que, según refiere el propio departamento tramitador, constaba que el interesado en el procedimiento se había dado de baja en el Padrón y se había trasladado a otro municipio, al que no ofició para conocer su domicilio real. Tampoco solicitó a la Agencia Tributaria del propio Ayuntamiento el domicilio fiscal ni al Colegio Profesional de Arquitectos, pese a que la infracción se habría realizado en el ejercicio de esa profesión colegiada y cuyos datos le constaban.

Por tanto, el Ayuntamiento, lejos de desplegar una mínima actuación para averiguar el domicilio y notificar o, al menos intentar realizar la comunicación al interesado de unos actos, que finalmente desembocaría en una sanción pecuniaria de especial relevancia, se limitó a notificarlos en un domicilio cuya relación con el supuesto infractor se ignora y que no es coincidente ni con el que obra en el Padrón ni el que tenían los órganos recaudadores del

propio Ayuntamiento, lo que llevó a dar por desconocido el domicilio y proceder a la notificación edictal, con el único fin de intentar justificar formalmente la correcta tramitación del expediente.

Ciertamente, ese proceder de la Administración municipal, que prescindió de facto de trámites esenciales del procedimiento sancionador situó al interesado en una situación de evidente indefensión, conculcando su derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de nuestra Constitución.

Todo ello hace que la resolución, cuya revisión es instada por el interesado, adolezca de los vicios de nulidad que estaban previstos en el artículo 62.1 a) y e) de la LRJ-PAC, vigente al momento de dictarse el acto administrativo que nos ocupa, y actualmente en el 47 a) y e) de la LPAC.

Cabe por último recordar, como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestro Dictamen 109/17, de 9 de marzo, que el artículo 106 de la LPAC al igual que su predecesor artículo 102 LRJ-PAC, no discrimina qué tipo de actos pueden ser objeto de revisión de oficio por concurrir en ellos una causa de nulidad de pleno derecho; en particular, a diferencia de la declaración de lesividad (art. 107) no condiciona su posible uso al carácter, favorable o negativo, del acto de que se trate sobre la esfera jurídica del interesado.

En el citado Dictamen 109/17 nos hicimos eco de distintos pronunciamientos judiciales en los que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se ha planteado la posible revisión de oficio de resoluciones desfavorables, y no ha rechazado la utilización de dicha vía con vistas a su anulación (así, la Sentencia de 16 de julio de 2013, Rec. 499/2012, con respecto a una resolución sancionadora; la de 7 de febrero de 2013, Rec. 563/2010, en relación con una resolución del mismo carácter, o la de 2 de noviembre de 2015, Rec. 4089/2014, con respecto de una

orden de devolución de territorio español). En el mismo sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en alguna de las sentencias que son precisamente objeto de los recursos resueltos por el Tribunal Supremo en las sentencias de anterior cita.

Como sostuvimos en el dictamen de constante referencia no cabe establecer, conforme al estado actual de la doctrina y de la jurisprudencia, que la revisión de oficio esté vedada al acto de gravamen nulo, máxime cuando ello supone adornar a la declaración de nulidad del acto de unas mayores cautelas procedimentales que las correspondientes a la simple revocación a la que se refiere el artículo 109.1 de la LPAC, cuya adopción está revestida de menos formalidades (así, no es necesario el dictamen del órgano consultivo correspondiente). En este punto, dijimos *“el designio inexcusable de sumisión de la Administración a la ley y al Derecho, no permite reprochar que se siga precisamente el procedimiento que implica una mayor garantía de acierto a la Administración que pretende la expulsión de determinado acto del ordenamiento jurídico”*.

Como dijo el Dictamen del Consejo de Estado 599/2014, de 3 julio, en relación con la revisión de oficio de una sanción administrativa: *“la interesada ha solicitado la revisión de oficio de un acto desfavorable, cual es la sanción de 301 euros que se le impuso, y la Administración ha seguido el procedimiento del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ningún reproche cabe hacer, por tanto, a este curso procedimental. Cierto es que las vicisitudes del presente caso podrían haber llevado a la Administración a dar satisfacción a la interesada mediante la revocación del acto combatido, al amparo del artículo 105.1 de la*

citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos requisitos también concurren. Sin embargo, en repetidas ocasiones ha indicado este Alto Cuerpo Consultivo que también cabe la revisión de oficio de los actos de gravamen o desfavorables (como por ejemplo en los dictámenes de 2 de junio de 2011, número 248/2011, y de 13 de septiembre de 2012 número 619/2012)”.

QUINTA.- Sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.*

Sobre los límites de la revisión, el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de octubre de 2020 (rec. 5056/2018), señala:

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

Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS no 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de

acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes"».

En el supuesto que se examina, si bien el interesado ha incurrido en errores y cierta falta de diligencia en su accionar contra el acto viciado de nulidad, la dilación en la revisión del acto es esencialmente atribuible al ayuntamiento consultante, que dejó sin tramitar una primera solicitud presentada en el año 2015, e inadmitió indebidamente una segunda solicitud prestada en 2018, lo que obligó al interesado a acudir a la jurisdicción contenciosa-administrativa, y ha motivado que hasta ocho años después no pueda declararse una revisión de oficio sobre la que no existe discrepancia.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio de la Resolución del director general de Control de la Edificación, de fecha 21 de septiembre de 2012, dictada en el expediente 711/2012/04975, por la que se imponía a la persona indicada en el encabezamiento una sanción de 95.523,06 euros.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 16 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 79/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid