

Dictamen nº: **342/25**  
Consulta: **Alcalde de Guadarrama**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **26.06.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de junio de 2025, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Guadarrama, 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 del acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 8 de noviembre de 2024, por la que se concede a D. ....o, el cambio de titularidad de la licencia urbanística para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada con piscina, situada en la C/ A, nº aaa.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 2 de junio de 2025 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 281/25, correspondiendo la ponencia, 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 en plazo por el Pleno de la

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 26 de junio de 2025.

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

1.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de Guadarrama, de fecha 7 de octubre de 2022, se acuerda conceder al representante de ADYG de Proyectos, S.L., licencia urbanística para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada con piscina, situada en la C/ A, nº aaa, correspondiente al expediente2022-LOCP-4.

Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 8 de noviembre de 2024, se concede a D. (...), promotor de la obra y propietario de la parcela, el cambio de titularidad de la citada licencia urbanística de obras al no haberse seguido procedimiento administrativo alguno. El citado acuerdo es notificado a la anterior titular el 18 noviembre de 2024.

En fecha 17 de diciembre de 2024, el representante de la mercantil ADYG de Proyectos, S.L solicita la nulidad de pleno derecho de la resolución adoptada por la Junta de Gobierno Local de fecha 8 de noviembre de 2024, sosteniendo que el acuerdo de cambio de titularidad se ha realizado sin procedimiento alguno, siendo esa mercantil la legítima titular de la referida licencia de obras sin que, en ningún momento, haya renunciado a la titularidad de la misma.

Con fecha 24 de febrero de 2025, el vicesecretario del Ayuntamiento de Guadarrama emite informe en el que se afirma: *“Respecto a los expedientes de cambio de titularidad de licencias debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 13 del Reglamento de 7/11 Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, las licencias o autorizaciones serán transmisibles, pero, no obstante, el*

*antiguo y nuevo titular deberán comunicarlo por escrito a la Corporación, sin lo cual ambos serán responsables solidarios de los daños que se deriven de su actuación. (...), Por tanto, la licencia es objetiva con independencia de su titularidad. En definitiva, el cambio de titularidad de una licencia urbanística no requiere ningún requisito específico, sino solamente, a tenor del artículo 13.1 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que el antiguo y nuevo titular de la licencia deben comunicarlo por escrito a la Corporación, donde conste de forma indubitada la intención de transmitir la licencia y la autorización del antiguo titular al cambio de titularidad.”. “En consecuencia, a pesar de que la normativa aplicable a este supuesto considera las licencias como transmisibles y que para ello el único requisito que se exige es su efectiva comunicación por escrito al Ayuntamiento por parte del antiguo y nuevo titular de la licencia en la que conste el consentimiento de ambas partes para que se efectúe dicha transmisión, se observa, a la vista del escrito interpuesto por el antiguo titular de la licencia, que sí puede existir un derecho legítimo del recurrente que resulta afectado debido a su falta de consentimiento a la transmisión de dicha licencia. Es decir, una vez interpuesto el correspondiente escrito solicitando la revisión del acuerdo por el interesado resulta evidente concluir que no existe el citado consentimiento a dicha transmisión por parte del antiguo titular de la licencia de tal forma que el acuerdo de transmisión de la misma adoptado por la Junta de Gobierno Local de este Ayuntamiento afecta directamente a sus intereses legítimos debiendo ser atendidos y reconocidos los mismos.*

*Como consecuencia de todo lo anterior, podemos concluir que se produce una irregularidad que genera un acto favorable por el que un tercero adquiere una facultad o derecho y que la falta de uno de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico supone un incumplimiento, absolutamente esencial, de la regulación que establece la norma para la obtención del cambio de titularidad de la licencia de obra lo*

*cual, por tanto, puede ser considerado como un vicio de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y procediendo, por tanto, acordar la revisión de oficio del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de este Ayuntamiento de fecha 8 de noviembre de 2024 por el que se concede el cambio de titularidad de la licencia de obras del expediente 2022-LOCP-4”.*

2.-Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de febrero de 2025, se adopta el acuerdo de iniciar procedimiento para la revisión de oficio del Acuerdo adoptada por la Junta de Gobierno Local de fecha 8 de noviembre de 2024, por la que se concede el cambio de titularidad urbanística en base a la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Otorgada audiencia a la persona a cuyo favor se acordó el cambio de titularidad, se presentaron alegaciones fechadas el 18 de marzo de 2025, en las que afirma ser propietario del terreno y, tras recoger jurisprudencia que considera aplicable al caso, aduce que la licencia objeto de expediente es transmisible, estableciéndose como única condición que este cambio de titularidad sea comunicado por el antiguo y por el nuevo titular. Añadiendo que, a pesar de los intentos realizados para que este cambio se comunicase por el antiguo titular, con el que ha resuelto la relación contractual y tiene desavenencias, este nunca lo llegó a realizar, lo que no puede ser motivo para la denegación de la transmisión de la licencia.

Consta nuevo informe del vicesecretario municipal en el que se ratifica en su anterior informe previo al inicio del procedimiento de revisión, y afirma que el consentimiento de las partes es el elemento clave y esencial en todo expediente de transmisión de licencias, hasta tal

punto que en ningún caso sería posible tramitar un cambio de titularidad de una licencia si no queda acreditado el consentimiento tanto del transmitente como del adquirente de dicha licencia. Añade el informe que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es decir, *“la existencia de una irregularidad que genera un acto favorable por el que un tercero adquiere una facultad o derecho al que le falta uno de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico que supone un incumplimiento, absolutamente esencial, de la regulación que establece la norma para la obtención del cambio de titularidad de la licencia de obra.”*

El anterior informe concluye con la propuesta de desestimar las alegaciones de la persona en cuyo favor se reconoció la transmisión de la licencia de obras, y declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de este ayuntamiento de fecha 8 de noviembre de 2024 por el que se concede el cambio de titularidad de la licencia de obras del expediente 2022-LOCP-4 en base a la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1.f) de la LPAC.

Con fecha 16 de mayo de 2025, el alcalde, acogiendo la motivación del informe del vicesecretario municipal, fórmula propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de este Ayuntamiento de fecha 8 de noviembre de 2024 por el que se concede el cambio de titularidad de la licencia de obras del expediente 2022-LOCP-4 en base a la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1.f) de la LPAC.

El 19 de mayo del presente año, el alcalde dicta decreto solicitando dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora y suspendiendo el plazo para resolver por el tiempo que medie hasta la recepción del mismo.

Por último, obra en el expediente la notificación electrónica a los dos interesados del anterior decreto en la misma fecha de su adopción.

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 Guadarrama está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, 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 básica del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Respecto al órgano municipal al que compete la revisión, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 13 de diciembre de 2022 (Rec. 4472/2020) establece que, en tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los presidentes de las corporaciones locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento, sin que quepa la delegación de tal facultad. Este mismo criterio fue el acogido por el extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 383/2012, de 27 de junio, donde se señala :«*La competencia para la revisión de oficio de actos nulos al amparo del artículo 102 de la LRJ-PAC corresponde al Pleno del Ayuntamiento por aplicación analógica de los artículos 110 de la LBRL 1 (" Corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria..." ) - y 22.2.j) de la LBRL en cuanto atribuye al Pleno la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, así como del artículo 103.5 de la propia LRJ-PAC que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para adoptar la declaración de lesividad de actos anulables. Debe entenderse, por tanto, que la competencia para la revisión de oficio de los acuerdos de las entidades locales corresponde al Pleno del Ayuntamiento*». En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado, en sus dictámenes 613/10, de 27 de mayo y 716/11 de 26 de mayo, así como en el dictamen 144/03, de 10 de abril del Consejo Consultivo de la Junta de Andalucía y en el nº 180/09, de 15 de abril del Consejo Consultivo de la Comunidad de Castilla-León.

Respecto a la tramitación, 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.

En el presente expediente, la revisión de oficio se incoó el 28 de febrero de 2025, por lo que no ha transcurrido el plazo legalmente establecido para su tramitación, encontrándose además suspendido durante el plazo para la emisión del presente dictamen, al haberse así acordado y notificado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1 d) de la LPAC.

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, aunque emitido con carácter previo al inicio del procedimiento, se ha incorporado al expediente informe de la Secretaría del ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º 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.

Además, como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia 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 un plazo no inferior a diez días ni superior a quince. Este trámite debe hacerse inmediatamente antes de la solicitud del dictamen a este órgano consultivo por mor del apartado 2 del citado artículo 82 de la LPAC.

En el presente expediente, no consta audiencia al solicitante de la revisión. No obstante, en la tramitación del procedimiento no se ha recogido nuevos hechos ni se ha llevado a cabo acto alguna de instrucción más allá de la audiencia al posible perjudicado y el informe del vicesecretario municipal, que viene a reafirmar su pretensión. Respecto al otro interesado, una vez se le dio audiencia, se emitió un segundo informe por el vicesecretario municipal, pero en el que se limita a reiterar la fundamentación jurídica de su informe previo y dar respuestas a las alegaciones efectuadas, pero sin introducir nuevos elementos de valoración. De lo expuesto, no se aprecia indefensión alguna a los interesados.

**TERCERA.-** El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos y disposiciones que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1, así como las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2, es decir cuando vulneren la Constitución, las leyes u otras normas de rango superior.

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 62.1 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”.*

Ahora bien, como se infiere de esa doctrina, este procedimiento es subsidiario de la acción de nulidad que puedan ejercer los interesados. Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 de la LPAC, solo cabe declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que no hayan sido recurridos en plazo por quienes estén legitimados para ello.

En efecto, la vía ordinaria para analizar la posible nulidad de los actos de las administraciones públicas serán los recursos administrativos, tal y como se expone en el artículo 112 de la LPAC, al establecer: *“Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley”.*

En el expediente que se nos remite, el acto cuya nulidad se pretende se acordó el 8 de noviembre de 2024, y fue notificado a la

entidad mercantil interesada el día 18 del mismo mes. Contra el mismo, el 17 de diciembre posterior, esa mercantil presenta alegaciones en las que solicita la nulidad del mismo, siendo calificado el escrito en el registro municipal como recurso administrativo.

Es el vicesecretario municipal, en su informe sobre esas alegaciones, quien considera que se solicita la revisión de oficio, y propone ese cauce para la nulidad del acuerdo de cambio de titularidad de la licencia de obras controvertida.

Ciertamente, en esas alegaciones, la mercantil interesada no indica expresamente que recurso está interponiendo o si está solicitando que se inicie un procedimiento de revisión de oficio, pero, en todo caso, al ser un acto de la Junta de Gobierno Local, contra el mismo cabía recurso de reposición en el plazo de un mes desde su notificación, y esa es la calificación que procedía dar al escrito por el que se solicitaba la declaración de nulidad del acuerdo de cambio de licencia, de acuerdo con los artículos 123 y 124 de la LPAC.

A este respecto, el artículo 115.2 de la LPAC dispone que *“el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*.

Por tanto, el acto cuya revisión se pretende era susceptible de recurso de reposición al momento en el que la mercantil interesada presenta escrito solicitando su nulidad, por lo que procede resolver tal recurso y su pretensión, sin que quepa acudir a la revisión de oficio que, como hemos dicho, está vedada para los actos que son susceptibles de recurso o que, como es el caso, no son firmes por haber sido impugnados en plazo.

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

## **CONCLUSIÓN**

No procede la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 8 de noviembre de 2024, por la que se concede a D. ...., el cambio de titularidad de la licencia urbanística para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada con piscina.

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 26 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 342/25

Sr. Alcalde de Guadarrama

Pza. Mayor, 5 – 28440 Guadarrama