

Dictamen nº: **128/26**
Consulta: **Alcaldesa de Getafe**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **04.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de marzo de 2026, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Getafe a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el expediente de revisión de oficio de la Resolución de 11 de marzo de 2021, del concejal delegado de Urbanismo, Modernización y Transparencia, por la que se acordó la devolución de la fianza correspondiente a la licencia nº 25530 a SELP (GETAFE 1) S.L.U.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 19 de enero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 44/26, 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, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

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

Mediante Resolución del concejal de Sostenibilidad, Urbanismo, Vivienda y Administración Electrónica, de 13 de mayo de 2019, se otorgó a SELP (GETAFE 1) S.L.U. (en adelante, SELP), la licencia nº: 25530, para la construcción de dos edificios industriales y tres anexos de instalaciones que conforman un Parque Logístico en el Polígono los Gavilanes 2.

Con fecha 7 de junio de 2019, esta resolución fue modificada, a la vista del error detectado en el importe de la garantía establecida, que pasó a establecerse en 310.500 €, frente a los 521.400 € que figuraban en la Resolución de 13 de mayo de 2019.

Posteriormente, el 13 de marzo de 2020, la entidad mercantil OBRAS, CAMINOS Y ASFALFOS, S.A. (en adelante, OCASA) solicitó la devolución de la fianza correspondiente a la licencia nº: 25530, por importe de 310.500 €, por motivo de la rescisión unilateral del contrato de ejecución de obra que tenía suscrito con SELP en relación a dicha licencia. Acompañó a esta solicitud, carta de SELP notificando dicha rescisión, carta de pago por importe de 310.500 € en el que aparece como interesado SELP y cheque bancario por esa misma cantidad (310.500 €) con cargo en cuenta cuya titularidad corresponde, según certificación de entidad bancaria, a OCASA.

Esta solicitud fue reiterada por OCASA el 8 de julio de 2020.

Con fecha 26 de enero de 2021, se emitió informe por parte de la Unidad de Licencias, Disciplina e Inspección Urbanística, proponiendo la

devolución a SELP de la fianza depositada por importe de 310.500 €, para responder de la buena ejecución de las obras autorizadas en la licencia municipal nº 25530.

Este informe fue reiterado en igual sentido el 10 de febrero de 2021, una vez corregido un error material relativo al número de operación contable.

El 15 de febrero de 2021 el representante de SOLUCIONES CONSTRUCTIVAS BIOHABITABLES, S.L. (en lo sucesivo, SCB), en su condición de entidad adquirente de la unidad productiva en liquidación de OCASA, se dirigió al Ayuntamiento de Getafe, solicitando la devolución de avales presentados por esta última (entre ellos el correspondiente a la licencia nº 25530 por importe de 310.500 euros que nos ocupa), justificando su condición de entidad adquirente a estos efectos mediante la presentación del Auto del Juzgado de Primera Instancia nº 4 de Ourense, de 29 de junio de 2020, y aportando también copia de la escritura de compraventa otorgada por OCASA en liquidación a favor de la SCB, con fecha de 8 de julio de 2020. Previamente, el 13 de septiembre de 2016, fue publicado en el BOE *“que en el procedimiento concursal número 189/2013, referente al deudor Obras Caminos y Asfaltos, S.A. (OCA S.A.), se ha dictado el 19 de abril sentencia, aprobando judicialmente el convenio propuesto anticipadamente por el deudor”* y en el BOE de 4 de mayo de 2020 se publicó que, por Auto de fecha 24 de marzo de 2020, se había acordado rescindir el convenio, abrir la fase de liquidación del concurso y designar como administradora concursal a la entidad mercantil ZURBAC ADMINISTRADORES CONCURSALES, S.L.P. (en lo sucesivo ZURBAC).

Con fecha 11 de marzo de 2021, el concejal delegado de Urbanismo, Modernización y Transparencia dictó resolución por la que se acordó proceder a la devolución a SELP de la fianza depositada, por importe de 310.500 €, para responder de la buena ejecución de las obras autorizadas en la licencia municipal nº 25530.

Posteriormente, y una vez comunicada a SELP esta Resolución de 11 de marzo de 2021, esta entidad mercantil, con fechas de 2 de febrero, 26 de abril y 5 de mayo de 2022, solicitó al Ayuntamiento de Getafe la devolución de dicha fianza, presentando el 4 de octubre de 2023 un nuevo escrito, en el que solicitaba información sobre estado la devolución de la misma.

El 21 de mayo de 2025 se emite informe de Tesorería de actuaciones previas sobre procedimiento administrativo relativo a la devolución de garantía definitiva de la licencia urbanística nº 25.530, en el que se señala que cuando se dictó la Resolución de 11 de marzo de 2021 *“se constata la posible existencia de error material o de hecho en el nombre de la entidad mercantil, pues si bien desde el punto de vista jurídico-administrativo a la entidad SELP se le reconoce el derecho a la devolución de la fianza depositada en metálico, sin embargo desde el punto de vista contable, la propuesta de pago no presupuestario debió efectuarse al titular de los fondos,- en su caso, a la cuenta de procedencia de los fondos, la mercantil OCASA, al ser persona distinta al constituyente/ garantizado (SELP)”*, añadiendo que *“el Ayuntamiento no ha instado ni la revocación ni la revisión de oficio de la resolución de devolución de la fianza, puesta en su conocimiento con la primera solicitud de devolución de la fianza por la mercantil concursada OCASA, el 13 de marzo de 2020. Ahora bien, tampoco consta que en el proceso del concurso se haya adoptado una resolución expresa declarando la nulidad de esta Resolución de 11 de marzo de 2021, por lo que desde un punto de vista formal, podría ser factible que se instruyese un procedimiento de revisión de oficio con las argumentaciones jurídicas realizadas a lo largo del presente informe, u otras que se consideren más adecuadas fundada en Derecho y, sin perjuicio de requerir la aportación de otros trámites o informes”*.

Con fecha 23 de mayo de 2025, la Tesorería del Ayuntamiento de Getafe elevó su propuesta, solicitando que por la Unidad Administrativa de Urbanismo y Espacio Público se inicie el procedimiento para la

declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de 11 de marzo de 2021, de forma que *“una vez declarada la nulidad, el derecho a la devolución de la fianza depositada por importe de 310.500,00 euros, para responder de la buena ejecución de las obras autorizadas en la licencia municipal nº 25530, habrá de reconocerse a favor de SCB como empresa adquirente de la unidad productiva de la empresa OCASA en concurso de acreedores entre cuyo activo se encontraba el derecho de cobro de la garantía citada”*.

Posteriormente, previo informe de la Unidad de Licencias, Inspección y Disciplina Urbanística, el 9 de septiembre de 2025 emitió informe la Asesoría Jurídica, concluyendo que procedía iniciar de oficio el procedimiento de revisión para la declaración de nulidad de pleno derecho la Resolución de 11 de marzo de 2021, por la que se acordó la devolución de la fianza en la licencia nº 25530 a SELP.

TERCERO.- Con fecha 30 de septiembre de 2025, la alcaldesa de Getafe dicta resolución por la que acuerda iniciar procedimiento para la revisión de oficio de la Resolución de 11 de marzo de 2021, ya que en dicha resolución se han reconocido facultades y derechos sin cumplir con todos los requisitos esenciales para su adquisición, incurriendo en la causa de nulidad de pleno derecho regulada en el artículo 47.1.f de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y suspender la ejecución de dicha Resolución.

Esta Resolución es notificada a SELP el 1 de octubre de 2025, a SCB el 2 de octubre de 2025, a ZURBAC el día 9 de octubre de 2025 y a OCASA, que lo es mediante publicación en el BOE de 28 de octubre de 2025, otorgándoles plazo de 15 días para la presentación de alegaciones.

Solo constan las alegaciones presentadas con fecha 9 de octubre de 2025 por SCB en las que solicita que se declare la nulidad de pleno

derecho de la Resolución de 11 de marzo de 2021 y se apruebe la devolución de la fianza a su favor.

Con fecha 5 de diciembre de 2025 la alcaldesa de Getafe dicta resolución por la que solicita el dictamen preceptivo de esta Comisión, así como se acuerda la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de este dictamen y la recepción del mismo, acordando así mismo comunicar a las personas interesadas esta suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento.

Finalmente, el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local firma el 16 de enero de 2026 la solicitud de dictamen a este órgano consultivo.

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 de la alcaldesa de Getafe, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, y al amparo del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

El Ayuntamiento de Getafe está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión, en virtud de lo dispuesto en el 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 de la LPAC establece la posibilidad 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 el artículo 47.1 de la LPAC, 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.

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 este 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 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.

Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución referida debe hacerse una especial referencia al 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 su obligación de resolver.

En nuestro caso la alcaldesa de Getafe dictó la resolución por la que acuerda iniciar procedimiento para la revisión de oficio el 30 de septiembre de 2025 de modo que, en principio, su caducidad se produce el 30 de marzo de 2026. En este sentido, si bien en el citado acuerdo se prevé la suspensión del procedimiento para recabar el dictamen de esta Comisión, debe advertirse que tal suspensión no consta que se haya realizado en debida forma.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta el artículo 22.1.d) de la LPAC, a cuyo tenor, *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o de 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. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

Del precepto se infiere que la suspensión ha de acordarse en el momento en que se solicita el dictamen de este órgano consultivo y que, para su eficacia, ha de comunicarse a los interesados en el procedimiento, requisitos que, a la vista del expediente remitido, no concurren en el presente caso, pues no hay constancia documental de su cumplimiento, toda vez que tal y como ya hemos referido en este dictamen, hay constancia de que se comunicó a las partes interesadas la suspensión de la ejecución de la Resolución de 11 de marzo de 2021, pero no la suspensión del plazo máximo de seis meses para dictar resolución del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, si bien, y como también ya hemos señalado, la caducidad del expediente no tendrá lugar hasta el 30 de marzo de 2026.

De otra parte, las normas generales procedimentales de aplicación 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, según previsión general del artículo 79 de la LPAC

En este sentido constan en el expediente remitido informes de la Tesorería, de la Unidad de Licencias, Inspección y Disciplina Urbanística y de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Getafe.

Así mismo, y 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, lo cual has ido debidamente realizado en el caso que nos ocupa.

Finalmente, cabe observar que no se ha formulado una propuesta de resolución en la forma que viene siendo exigida por esta Comisión Jurídica Asesora, pues se ha redactado una escueta propuesta

En efecto, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que la propuesta de resolución ha de recoger motivadamente la posición del órgano consultante, una vez tramitado el procedimiento, con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración, con toda la fundamentación fáctica y jurídica de la misma. El conocimiento de la postura final de la Administración consultante a través de la propuesta de resolución 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.

No obstante lo señalado, en este caso no consideramos necesaria la retroacción del procedimiento para la formulación de la propuesta de resolución toda vez que el acuerdo de inicio del procedimiento sí concreta la causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 47 de la LPAC y del expediente remitido resultan de manera clara los hechos relevantes y la fundamentación jurídica de la causa de nulidad,

habiéndose concedido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento y solo formulando alegaciones la mercantil SCB sin introducir en éstas nuevas circunstancias a tener en cuenta en la propuesta de resolución.

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 señala el Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de mayo de 2025 (recurso 6456/2022):

“... debemos recordar que la revisión de oficio constituye una potestad pública excepcional, prevista por el Legislador como una proyección de la potestad de autotutela administrativa (entre otras, STS de 15 de junio de 2011, rec. 3187/2007) en tanto permite a las Administraciones Públicas enervar el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos -non licet venire contra factum proprium-, así como el principio de irrevocabilidad de los actos favorables a los interesados”.

Asimismo, en la Sentencia de 15 de noviembre de 2022 (recurso 360/2021), el Tribunal Supremo recuerda que:

“...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 47 de la Ley 39/2015. 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 facultado para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, deben desaparecer del mundo jurídico y el Legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo; 232/19, de 6 de junio y 244/25 de 8 de mayo, 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, 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.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2025 (recurso 2392/2023), al analizar la naturaleza y los bienes jurídicos en juego en la revisión de oficio de los actos administrativos, señala:

«1.-Como recuerda nuestra sentencia n.º 1395/2020, en diversas SSTS -por todas SSTS 894/2018, de 31 de mayo, (... , RC 5059/2016), que cita la STS de 19/2017, de 11 de enero (RC 1934/2014)- la Sala se ha pronunciado sobre la especial naturaleza y los principios generales en

juego el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos:

“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 (art. 102 de la Ley 30/1992).

La declaración de nulidad queda limitada a los supuestos particularmente graves y evidentes, al permitir que el ejercicio de la acción tendente a revisar actos que se han presumido validos durante un largo periodo de tiempo por sus destinatarios pueda producirse fuera de los plazos ordinarios de impugnación que el ordenamiento establece”.

Igualmente nos hemos pronunciado sobre el carácter restrictivo de esta vía procedimental; así en la STS 225/2017, de 10 de febrero (RC 7/2015), citando anteriores SSTs de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006, y, fundamentalmente, las de 18 de diciembre de 2007 y 8 de abril de 2008, señalamos:

“... 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 inatacabilidad 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”».

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 la Resolución de 11 de marzo de 2021, dictada por el concejal delegado de Urbanismo, Modernización y Transparencia en uso de las facultades que tenía delegadas por Decreto de la alcaldesa de fecha, 26 de noviembre de 2020, es susceptible de revisión de oficio, a tenor de los datos que obran en el expediente, pues pone fin a la vía administrativa, sin que tampoco haya sido objeto de impugnación judicial.

En este caso, se propone la revisión de oficio de la mencionada resolución por considerar que en la misma se acuerda proceder a la devolución a SELP de la fianza depositada por importe de 310.500 €, para responder de la buena ejecución de las obras autorizadas en la licencia municipal nº 25530, cuando en realidad debía procederse a devolver esta fianza a OCASA, y ello porque el mandamiento de ingreso no presupuestario de fecha 19 de junio de 2019 por el que se contabilizó esta

fianza debió contabilizarse a nombre de OCASA, en calidad de constructora de la obra, como titular de la cuenta corriente con cargo a la cual se expidió el cheque bancario de (...), con el que se pagó la fianza al Ayuntamiento de Getafe.

En concreto, se insta la revisión de oficio de acuerdo con lo resulta del 47.1.f) de la LPAC según el cual son nulos de pleno derecho *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

Respecto de la citada causa específica de nulidad que el ayuntamiento consultante invoca, cabe recordar que debe ser interpretada de forma muy estricta, en línea con la doctrina del Consejo de Estado, para así dar un significado y entidad propia a esta categoría de nulidad radical, por contraste con los supuestos de anulabilidad (artículo 48 de la LPAC), lo que conduce a evitar una interpretación amplia de los *“requisitos esenciales”* para la adquisición de facultades o derechos, pues de otro modo se llegaría fácilmente a una desnaturalización de las causas legales de invalidez.

A estos efectos el Consejo de Estado ha señalado también en numerosas ocasiones (por todos Dictamen 984/2016, de 19 de enero de 2017) que esta causa de nulidad *“debe ser objeto de una interpretación rigurosa, por cuanto una mínima laxitud (...) arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar en cualquier momento no solo actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido”* (Dictamen 1.277/98, de 25 de septiembre, entre otros).

En el mismo sentido, el Dictamen 739/2017, de 5 de octubre de 2017, del Consejo de Estado recuerda que *“esta causa de nulidad de pleno derecho debe interpretarse de forma especialmente estricta, para evitar que una interpretación extensiva de ella pueda provocar una desnaturalización del sistema, convirtiendo, dentro de la teoría de la invalidez, la excepción (que son los supuestos de nulidad radical) en la regla general”*.

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico aunque tal requisito se exija para la validez del acto que determine la adquisición de la facultad o derecho, porque para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial - bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto de acuerdo con la norma concretamente aplicable-, y de otro, el acto viciado de nulidad ha de constituir el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente.

En el caso que nos ocupa, la Resolución de 11 de marzo de 2021 da lugar a que SELP adquiera derecho a la devolución de la fianza careciendo de un requisito esencial para ello, toda vez que si bien la carta de pago se realiza a su favor, resulta del expediente remitido que el titular de la cuenta corriente con cargo a la cual se expidió el cheque bancario con el que se pagó la fianza al Ayuntamiento de Getafe es OCASA, siendo la consecuencia última de la nulidad de la Resolución de 11 de marzo de 2021, que se dicte una nueva resolución en la que se acuerde la devolución de la fianza a SCB en su condición de adquirente de la unidad productiva de OCASA en liquidación.

En este sentido, hay que tener en cuenta que, en virtud del Auto del Juzgado de Primera Instancia nº 4 y Mercantil de Orense, de 29 de junio de 2020, de liquidación del concurso de acreedores número 183/13, se

precisó la delimitación del perímetro de la Unidad Productiva de la concursada OCASA, posteriormente y como ya hemos señalado, adquirida por SCB, formando parte de esta unidad productiva el epígrafe 483 inversiones financieras en empresas del grupo y asociadas a largo plazo, el Ayuntamiento de Getafe, con saldo contable pendiente de abonar de 310.500 euros, correspondiente a la fianza que nos ocupa y que posteriormente la mercantil SELP presentó demanda incidental ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Ourense haciendo valer sus derechos en el concurso respecto a la delimitación de la masa activa, la cual fue desestimada, declarando la conclusión del concurso y aprobando la rendición de cuentas presentada por la administración concursal en Sentencia de 28 de julio de 2021 confirmada la Audiencia Provincial, Sección 1, de Ourense mediante sentencia n.º 279/2022, de 21 de abril.

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”*.

En el supuesto que se examina entendemos que no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio por nulidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1 f) de la LPAC, de la Resolución de 11 de marzo de 2021, del concejal delegado de Urbanismo, Modernización y Transparencia, por la que se acordó la devolución de la fianza correspondiente a la licencia nº 25530 a SELP (GETAFE 1) S.L.U.

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 4 de marzo 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 128/26

Sra. Alcaldesa de Getafe

Pza. de la Constitución, 1 – 28901 Getafe