



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 16 de febrero de 2004, la Guardia Civil (SEPRONA) de Alhama de Murcia, formula denuncia contra x., por los siguientes hechos: "*Transformación de un terreno natural para cultivo, consistente en una superficie estimada en una hectárea aproximadamente y no presenta autorización administrativa del órgano competente por carecer de la misma*". La localización de los hechos denunciados se limita a señalar que se trata del paraje "Rambla de Doña Ana", en el término municipal de Mula. La referida denuncia es remitida al Ayuntamiento de Mula el 21 de febrero de 2005.

SEGUNDO.- El 13 de junio, el inspector de obras municipal emite informe de infracción urbanística consistente en la realización de obras sin licencia municipal, ubicadas en el Paraje "La Colonia", polígono x., parcela x., y señala como promotor de las obras a x. El informe manifiesta que se está construyendo una vivienda de unos 200 metros cuadrados, una barbacoa de unos 10 metros cuadrados y piscina de 40 metros cuadrados. Dichas dimensiones son aproximadas por no poder entrar en la propiedad a efectuar las necesarias mediciones.

El informe se acompaña de reportaje fotográfico e información catastral, de fecha 13 de junio de 2005, que revela como propietario de la finca a x.

TERCERO.- El 16 de junio, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mula acuerda iniciar expediente sancionador a x., en calidad de promotor de obras ejecutadas sin la preceptiva licencia municipal y en suelo no urbanizable agrícola de regadío, por presunta infracción grave a tenor de lo establecido en los artículos 226 y 237 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, y en el Reglamento de Disciplina Urbanística.

En el mismo acto se nombra instructor y secretario del procedimiento disciplinario, se acuerda la suspensión inmediata de las obras, la apertura de pieza separada de restablecimiento de la legalidad urbanística y la correspondiente inscripción preventiva en el Registro de la Propiedad.

El indicado acuerdo es notificado al x. el 30 de junio de 2005.

CUARTO.- Con fecha 24 de noviembre de 2005, la Junta de Gobierno Local adopta un acuerdo, idéntico al de fecha 16 de junio, que se notifica al presunto infractor el 15 de diciembre de 2005. La notificación efectuada en el domicilio del interesado es recibida por su esposa, x.

QUINTO.- El 26 de enero de 2006, el secretario de la Corporación Local emite un certificado en el que, además de transcribir el acuerdo de iniciación del expediente sancionador de 24 de noviembre de 2005, indica que la parcela

x. del polígono x. del Catastro de Rústica de Mula se corresponde con la finca registral nº "-", de la que resulta ser titular x., esposa del presunto infractor.

Consta en el expediente que, con fecha 6 de febrero de 2006, se notificó a la referida interesada la incoación del expediente sancionador, *"a los efectos de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 57.2 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio"*, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en cuya virtud, para poder proceder a la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad será necesario que el acuerdo de incoación del expediente sancionador haya sido notificado al titular registral.

SEXTO.- El 25 de abril se formula propuesta de resolución, en la que, tras calificar los hechos como infracción grave, se propone la imposición de una multa del 20% del valor de lo construido -la sanción asciende a 19.799,54 euros- considerando como propietarios responsables de la infracción a los esposos x, y. La propuesta de resolución, que también incluye el requerimiento a los interesados para la restitución física de la edificación y terreno a la situación anterior a la infracción e información acerca de las consecuencias jurídicas que pueden derivarse de la conformidad con la sanción y de su pago, así como del no pago, es notificada a ambos cónyuges interesados el 17 de mayo de 2006, otorgándoles un plazo de 15 días para alegaciones.

No consta que ninguno de los interesados hiciera uso del trámite.

SÉPTIMO.- Con fecha 8 de junio de 2006, la Junta de Gobierno Local acuerda imponer a los interesados, en calidad de propietarios responsables de una infracción urbanística grave, una multa urbanística por importe de 19.799,54 euros, reproduciendo el resto de pronunciamientos contenidos en la propuesta de resolución.

La resolución sancionadora se notifica a ambos interesados el 22 de junio, constando en la notificación los recursos procedentes contra la misma y los plazos para efectuar el ingreso del importe de la multa en período voluntario.

OCTAVO.- Notificada al x. providencia de apremio para el cobro en período ejecutivo de la sanción urbanística, dirige escrito a la "Agencia de Recaudación de Mula", negando que la parcela a la que se refiere la infracción urbanística (parcela x, polígono x, Paraje "la Colonia") sea suya, pues pertenece a x. Manifiesta, asimismo, que en una parcela cercana, la nº x. del mismo polígono, sí existe una casa de nueva construcción. La parcela con la casa fue adquirida por un matrimonio de nacionalidad británica, casi dos años antes del expediente sancionador. Las notificaciones que, según manifiesta, *"he ido recibiendo como representante fiscal, se las fui entregando al intérprete para que se las notificase a ellos, dándome siempre su intérprete la misma respuesta: lo veremos, etc... Hasta que me ha llegado el documento de ingreso con providencia de apremio contra mí, cuando yo no tengo ni finca, ni casa, ni ninguna responsabilidad en este caso, solamente fue mala información e informe mal hecho del técnico del Ayuntamiento competente, por lo tanto les pido por favor que vuelvan a revisar el expediente"*.

Acompaña a su escrito copia de escritura de compra venta otorgada el 11 de noviembre de 2004, que acredita que su esposa, x., vende al aludido matrimonio (Sres. X.) una finca rústica con vivienda que, en cuanto al terreno, está inscrita en el Registro de la Propiedad con el nº "-" estando pendiente de inscripción la obra nueva. Consta en la citada escritura que la adquirió por compra el 17 de enero de 1997 y que la vivienda fue construida a sus expensas, según escritura otorgada el 12 de julio de 2004.

Según la escritura de compra venta aportada por el interesado, los Sres. X. nombran, a efectos de recibir cualquier tipo de notificación y como representante ante la Hacienda Pública española, a x.

NOVENO.- Recibido el escrito del interesado, la Agencia Regional de Recaudación, organismo que gestiona el

cobro de la sanción municipal, el 15 de julio de 2009 requiere al Ayuntamiento de Mula para que emita informe acerca de los extremos señalados por el interesado.

Dicho informe se evacua el 19 de febrero de 2010, considerando el técnico municipal informante que comoquiera que el expediente sancionador se incoó al x., que no tenía titularidad alguna sobre la finca donde se realizaron las obras objeto de sanción, y aunque la resolución sancionadora afectó también a la verdadera titular de la finca, la esposa del presunto infractor, ella fue ajena a la incoación del expediente, privándole de la posibilidad de formular alegaciones, solicitar la legalización de las obras, etc. Considera que ello determina la concurrencia de la causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1, letra e), Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en cuya virtud son nulos los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, entre los que considera que se sitúan aquéllos en los que se omite el trámite de audiencia.

Propone, en consecuencia, que por el Pleno de la Corporación se inicie procedimiento para la declaración de nulidad de la resolución sancionadora.

DÉCIMO.- El 1 de junio de 2010, el Pleno del Ayuntamiento de Mula acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local que impone la sanción urbanística, y que por conducto de la Presidencia de la Corporación se recabe dictamen preceptivo del Consejo Jurídico.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 14 de junio de 2010.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El artículo 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ) declara el carácter preceptivo de nuestro Dictamen para la revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes, y el artículo 102.1 LPAC exige, como trámite necesario para declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos, el Dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

SEGUNDA.- Procedimiento.

El procedimiento aplicable a la revisión habrá de ser el tipo o común, contenido en el Título VI de la LPAC, con las peculiaridades establecidas por el artículo 102 de la misma Ley, atinentes a la posibilidad de inadmisión de la solicitud y la preceptividad y efectos del presente Dictamen.

Las normas del procedimiento administrativo común exigen dar audiencia a los interesados, como manifestación de los principios participativo y contradictorio que han de regir dicho procedimiento y que tiene su plasmación constitucional en el artículo 105, c) CE, según el cual la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado. El artículo 84 LPAC, por su parte, dispone que instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados.

En el procedimiento sometido a consulta no consta que se haya dado audiencia a los interesados. El artículo 84.4

LPAC permite prescindir del indicado trámite cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones o pruebas que las aducidas por el interesado, excepción ésta a la regla general expresada en el apartado 1 del indicado precepto, que ha sido aceptada por este Consejo Jurídico en anteriores ocasiones (Dictámenes 51/2005 y 102/2007, entre otros), en procedimientos de revisión de oficio. Ello podría justificar la omisión del trámite respecto del x., en el entendimiento de que la revisión propuesta tiene por fundamento las alegaciones realizadas y justificaciones aportadas con su escrito de 17 de junio de 2009. Ocurre, sin embargo, que el x. no es el único interesado, pues también lo es su esposa, quien, según el informe jurídico en que se basa la revisión propuesta, era la propietaria a título privativo de la finca en la que se realizaron las obras y a la que, como tal, se declara responsable de la infracción en la resolución cuya nulidad se pretende declarar.

Ello, unido al hecho de que el régimen económico del matrimonio es el de separación absoluta de bienes, la convierte en interesada, debiendo la Administración facilitarle la oportunidad de conocer el procedimiento en curso y de participar en él, alegando lo que convenga a su derecho, ex artículo 84 LPAC. El Consejo de Estado, por su parte, ha calificado el trámite de audiencia en los procedimientos de revisión de oficio como "*esencial*", "*de observancia inexcusable*" e "*imprescindible*", sin cuya observancia no pueden resolverse expedientes revisores (por todos, Dictámenes 42240, de 12 de julio de 1979; 43017, de 8 de enero de 1981; y 43233, de 17 de marzo de 1981).

Procede, en consecuencia, que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la propuesta de resolución para conferir trámite de audiencia a los interesados.

Con carácter previo al trámite de audiencia, deberían realizarse los actos de instrucción necesarios para determinar con certeza en qué finca se localizan las obras, si en la parcela x. o en la y., ambas del polígono x. del Paraje "La Colonia", pues la finca registral nº "-" se identifica en las actuaciones municipales con la parcela x., mientras que el interesado afirma que dicha finca registral se corresponde con la parcela x.

Del mismo modo, una vez determinada la finca en la que se ubican las obras constitutivas de la infracción, habrá de establecerse quién era su titular a la fecha de realización de las mismas, pues mientras el informe jurídico en que se basa la propuesta de revisión de oficio identifica como tal a la x., el interesado afirma que la parcela x., en la que desde el inicio del expediente sancionador se han venido situando las obras infractoras, pertenece a x., extremo éste que confirma el propio expediente, pues así consta al folio 5 en extracto del Libro de cédulas de la propiedad del Catastro de Rústica, expedido por el Servicio de Catastro Municipal el 13 de junio de 2005.

En cualquier caso, cabe recordar a la Corporación consultante que el acto administrativo que se pretende dejar sin efecto, en tanto que impone una sanción, lo es de gravamen o desfavorable para los interesados, lo que permitiría su revocación al amparo del artículo 105.1 LPAC, sin necesidad de acudir a la vía de la revisión de oficio y sin necesidad de recabar el Dictamen de este Consejo Jurídico.

Ello no obsta para que se realicen las actuaciones instructoras más arriba indicadas, pues de ellas obtendrá la Corporación consultante los elementos de juicio necesarios para adoptar la decisión acerca de la procedencia o no de dicha revocación, en la medida en que ésta ha de respetar los límites que para el ejercicio de dicha potestad establecen los artículos 105.1 y 106 LPAC.

TERCERA.- Sobre el carácter de urgencia de la consulta y órgano que la formula.

1. La consulta se formula con carácter de urgencia, basada en el único argumento del tiempo transcurrido desde que se dictó el acto cuya revisión se pretende.

El análisis del expediente revela que dicha urgencia no ha sido apreciada por la propia Corporación durante la tramitación interna del procedimiento, pues ha invertido más de diez meses en incoar el expediente de revisión de oficio (acuerdo del Pleno de la Corporación de 1 de junio de 2010), desde que tuvo conocimiento de las alegaciones formuladas por el interesado ante la Agencia Regional de Recaudación (registro de entrada en el Ayuntamiento de Mula de 22 de julio de 2009).

No obstante, atendida la fugacidad de los plazos administrativos y la consecuencia de caducidad anudada por el ordenamiento a su transcurso, sin que se haya dictado la resolución definitiva del procedimiento de revisión iniciado de oficio por la Administración consultante (art. 102.5 LPAC), el Consejo Jurídico emite este Dictamen con carácter urgente. Ha de recordarse a la Corporación consultante que, atendido el carácter determinante de este Dictamen respecto al contenido de la resolución del procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, al solicitarlo el Ayuntamiento pudo suspender el plazo de resolución y notificación de la revisión de oficio al amparo de lo establecido en el artículo 42.5, letra c) LPAC.

2. De conformidad con el artículo 11 LCJ, las consultas que formulen los Ayuntamientos a este Consejo Jurídico habrán de serlo a través de sus Alcaldes.

En el presente supuesto, la consulta ha sido remitida por el Concejal de Presidencia, sin que conste en el oficio por el que aquélla se formula que lo sea por delegación del Alcalde, como expresamente debería figurar de existir tal delegación (art. 13.4 LPAC), con indicación del acto por el que ésta se otorga.

No obstante, y atendidas las razones expresadas *supra* en relación a la brevedad del plazo para resolver y notificar el procedimiento en que se inserta este Dictamen, se procede a emitirlo.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución que declara procedente la nulidad del acto sometido a revisión, toda vez que procede completar la instrucción del procedimiento en los términos indicados en la Consideración Segunda de este Dictamen.

Una vez cumplimentado el trámite, habrá de formularse nueva propuesta de resolución y ser remitido el expediente al Consejo Jurídico para Dictamen sobre el fondo, a menos que la Corporación consultante estime, a la luz de las nuevas actuaciones instructoras, que procede revocar el acto sancionador al amparo del artículo 105.1 LPAC, conforme a lo indicado en la Consideración Segunda, *in fine*, de este Dictamen.

No obstante, V.S. resolverá.