



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen **159/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de junio de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Águilas, mediante oficio registrado el día 24 de abril de 2014, sobre revisión de oficio de la resolución recaída en procedimiento sancionador solicitada por x (expte. **112/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Por Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Águilas de 19 de noviembre de 2007, se impone a x, como promotora de las obras, una multa de 9.988 euros por la infracción urbanística cometida, consistente en la adaptación de un local para restaurante en la planta baja de un inmueble de viviendas, de 220 m2 de superficie construida, en calle -- de aquella localidad (en suelo urbano de ordenación abierta), sin haber obtenido previamente la licencia municipal.

Consta en el expediente que por la interesada se había solicitado licencia de reforma parcial, de puesta en marcha y de apertura en fecha 16 de junio de 2003 (registro de entrada), cuyos escritos obran en los folios 21 y 22 del expediente. Respecto a la citada licencia, el informe de la Jefa de Sección de Licencias, Obras y Medio Ambiente, de 14 de junio de 2013, señala que en fecha 25 de noviembre de 2003 se le notificó a la solicitante el archivo del expediente de licencia de obras, al no haber acreditado documentalmente la subsanación de reparos en el plazo otorgado (folios 43 y 44).

También consta que previamente a la resolución del expediente sancionador único, se resolvió por Decreto de la Alcaldía de 31 de enero de 2006 la pieza separada de restablecimiento del orden jurídico perturbado, en el sentido de señalar la posibilidad de legalización de los actos de edificación o uso del suelo promovidos por x.

**SEGUNDO.-** El 5 de junio de 2013, el letrado x, en representación de x, interpone recurso administrativo de nulidad (sic), que sustenta en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), frente al Decreto de la Alcaldía de 19 de noviembre de 2007, ya citado, y frente a la providencia de apremio de fecha 29 de diciembre de 2012, solicitando la suspensión de ambos actos mientras se sustancia el procedimiento.

Expone que el expediente sancionador incurrió en dos errores: el primero, que su representada dispone de licencia municipal por silencio administrativo positivo cuando se le sanciona por carecer de ella; el segundo, que se tipifica la infracción como grave, cuando ha de calificarse de leve conforme al artículo 237.3 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, hoy Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, que deroga la anterior (TRLSRM en lo sucesivo).

Además advierte otras irregularidades en el procedimiento sancionador, tales como la caducidad, al haberse incoado el 5 de abril de 2005 y notificada la resolución el 27 de noviembre de 2007, transcurridos más de dos años desde el acuerdo de iniciación, por lo que de conformidad con el artículo 247.2 TRLSRM tenía que haberse declarado la caducidad por haber transcurrido más de un año desde la iniciación, si bien manifiesta su extrañeza porque, por un motivo menor, se había declarado la caducidad del procedimiento anterior. También sostiene la prescripción de la infracción cuando se incoa el segundo procedimiento, al igual que la de la sanción cuando se notifica el apremio, al haber transcurrido más de 4 años.

Considera que se han lesionado derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y tales resoluciones han sido dictadas prescindiendo total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, concurriendo los vicios previstos en el artículo 62.1,a) y e) LPAC, por lo solicita que sean dejados sin efecto y archivadas las resoluciones frente a las que se interpone la acción de nulidad.

**TERCERO.-** Previos los informes jurídicos y técnicos (folios 43, 44 y 45), mediante resolución de la Alcaldía de 29 de julio de 2013 (Decreto núm. 2247/2013) se desestima el recurso administrativo de nulidad (sic) conforme a la denominación de la peticionaria, por cuanto el Decreto del mismo órgano de 19 de noviembre de 2007 es un acto firme frente al que no se interpusieron los recursos pertinentes por la interesada, que tampoco concurren los motivos alegados, y, en todo caso, la caducidad alegada sería un vicio de anulabilidad, habiendo transcurrido en exceso el plazo para la declaración de lesividad.

**CUARTO.-** Frente a la anterior desestimación, x interpone recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso núm. 3 de Murcia (Procedimiento Abreviado 344/2013), que dicta la sentencia núm. 69/2014, de 25 de febrero, en la que partiendo de la pretensión ejercitada por la recurrente en vía administrativa, que no es otra que la petición de revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho, identificada por el artículo que cita (artículo 102 LPAC en relación con el 62.1 de la misma), procede seguir el procedimiento previsto para la revisión de oficio y solicitar el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, antes de entrar a conocer el fondo de la revisión. En consecuencia, falla que procede estimar parcialmente el recurso interpuesto, anulando la resolución de la Alcaldía de 29 de julio de 2013, por la que se desestimaba el recurso administrativo de nulidad interpuesto frente al Decreto de 19 de noviembre de 2007, acordando la retroacción de las actuaciones, para que por la Administración demandada se solicite la correspondiente emisión del dictamen preceptivo del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y, una vez emitido, resolver sobre el fondo de la revisión instada.

Frente a dicha sentencia no cabe interponer recurso ordinario alguno, obrando el oficio del Secretario Judicial de 31 de marzo de 2014 (con entrada el 4 de abril), notificando la sentencia al Ayuntamiento de Águilas para que lleve a efecto las declaraciones contenidas en el fallo.

**QUINTO.-** El 8 de abril siguiente, x, en representación de x, presenta un escrito ante el Ayuntamiento de Águilas, en el que manifiesta que estando aún en plazo para formular alegaciones al procedimiento de revisión de oficio, acompaña copia de un escrito presentado por su representada en fecha 27 de diciembre de 2007, del que se ha tenido constancia al examinar el expediente remitido al Juzgado de lo Contencioso Administrativo según refiere,

que resulta de gran importancia, ya que fue presentado dentro del plazo para recurrir la sanción (Decreto de la Alcaldía de 19 de noviembre de 2007, notificado el 27 de noviembre) y el mismo es un auténtico recurso administrativo ordinario que no fue tramitado, ni menos contestado. Ello supone otro motivo más de nulidad al haber producido indefensión a su representada, puesto que el recurso fue ignorado por el Ayuntamiento y procedió directamente a exigir el pago de la sanción por el procedimiento de apremio ejecutivo.

A este respecto, recuerda la obligación de la Administración de resolver expresamente el recurso administrativo interpuesto, que insta, dejando sin efecto la sanción y las responsabilidades del procedimiento de apremio.

Finalmente, solicita que se una al expediente administrativo como alegaciones previas a la remisión del mismo al Consejo Jurídico, e interesa la resolución del recurso de reposición interpuesto en tiempo y forma por su representada contra la imposición de la sanción, acordando el archivo del mismo por inexistencia y/o prescripción de cualquier responsabilidad habida.

**SEXTO.-** Mediante oficio del Alcalde del Ayuntamiento de Águilas de 15 de abril de 2014 (registro de entrada el 24 de abril siguiente), se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico sobre la solicitud de nulidad de pleno derecho instada por x, conforme a lo previsto en el artículo 102.1 LPAC.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos administrativos de las Corporaciones Locales en supuestos de nulidad de pleno derecho, según establece el artículo 102.1 LPAC, en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ); específicamente en materia de urbanismo, el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLs), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece que las Entidades Locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

De igual modo, la aplicación de este régimen general a la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), que señala: *"Las Corporaciones locales podrán 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"*.

Y, finalmente, el artículo 232.1 TRLSRM reitera que en los supuestos de nulidad de los actos o acuerdos en materia de urbanismo se procederá en los términos previstos en el artículo 102 LPAC, previo Dictamen favorable

del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDA.-** Sobre los defectos formales advertidos en el expediente remitido a este Órgano Consultivo.

Examinado el expediente de referencia, se advierte que no se ha tramitado el procedimiento al que se refiere el artículo 102 LPAC, con todos los trámites que legal y reglamentariamente deben integrarlo, en el que deben constar, como mínimo, el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente municipal (el Pleno, según los Dictámenes núms. 98 y 168 del año 2006 de este Consejo al no ser un municipio de gran población), los informes técnicos y jurídicos pertinentes (aunque puedan ser incorporados expresamente los ya evacuados), la audiencia a todos los interesados (en este caso se presentaron unas alegaciones previas por la solicitante, que han de ser valoradas) y la propuesta de resolución del órgano municipal que instruye, que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo.

También debe recordarse, por aplicación del artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico (Decreto 15/1998, de 2 de abril), que se deben acompañar los antecedentes de todo orden que puedan influir en el dictamen, siendo indispensable a tales efectos disponer la copia completa de los expedientes administrativos citados por la parte interesada, que fueron remitidos en su momento por el Ayuntamiento al Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 3 de Murcia: expediente sancionador urbanístico núm. 2313 y expediente de la Sección de Licencias, Medio Ambiente e Información Urbanística núm. 2598.

**TERCERA.-** Cuestión previa: cauce para resolver las cuestiones suscitadas por la peticionaria, que puede condicionar la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio.

La interesada que insta la nulidad de pleno derecho ha propuesto una vía procedimental nueva, que ha de ser valorada y resuelta expresamente por el Ayuntamiento antes de la iniciación del procedimiento de revisión de oficio en la forma y por el órgano indicado con anterioridad, suscitándose la cuestión del cauce que ha de seguir el Ayuntamiento para analizar y declarar, si procediera, la planteada nulidad de pleno Derecho de los actos en cuestión.

En efecto, en el escrito presentado por el letrado que actúa en representación de la interesada el 8 de abril de 2014 ante el Ayuntamiento de Águilas, se modifica la vía procedimental hasta entonces escogida por dicha parte para que el órgano municipal declare la nulidad de los actos administrativos, según refiere a partir del conocimiento de las actuaciones obrantes en el expediente remitido al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, solicitando ahora que se resuelva expresamente sobre lo solicitado en el escrito que en su día se presentó por su representada frente a la resolución sancionadora (registrado de entrada el 27 de diciembre de 2007), que puede ser considerado, en su opinión, como un recurso de reposición, al haberse interpuesto en plazo, y en el que se solicitaba el archivo del expediente sancionador.

La vía procedimental nueva introducida por la parte interesada, en el caso de que fuera estimada por el Ayuntamiento de Águilas, sería incompatible con el procedimiento de revisión de oficio. A este respecto, en nuestros Dictámenes 27/2005 y 148/2010 dijimos que "el artículo 107.1 LPAC dispone con claridad que los recursos administrativos ordinarios (alzada y reposición) pueden fundarse en "cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63" de la misma. Además, su artículo 113.3 especifica que el recurso decidirá "cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas

por los interesados", si bien la resolución "será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial". Se trata, por tanto (el del correspondiente recurso ordinario) de un procedimiento administrativo de "plena jurisdicción", si utilizamos un símil procesal, para decidir sobre cualquier vicio jurídico, incluyendo la posible nulidad radical que pueda advertirse en el acto recurrido".

También dijimos en aquellos dictámenes, que aun cuando el artículo 102.1 LPAC establezca "*in genere*" la posibilidad de que se incoe un procedimiento revisorio para declarar la nulidad de actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o de actos que no hayan sido recurridos en plazo, si existe un recurso ordinario interpuesto en plazo en el que la Administración tiene plena competencia para resolver las cuestiones que se plantean, incluida la nulidad radical del acto recurrido, no procede que, de oficio, la Administración inicie un procedimiento revisorio.

Quiere decirse, pues, que ante el nuevo escrito presentado por el letrado que actúa en representación de la interesada, solicitando que se resuelva expresamente el que califica como recurso de reposición frente al Decreto de la Alcaldía de 19 de noviembre de 2007, y que se aborden en su seno las nulidades e irregularidades advertidas en el expediente sancionador, dicha cuestión ha de ser resuelta expresamente por el Ayuntamiento y sólo en el supuesto de que se inadmitiera tal escrito como recurso administrativo por carecer de los requisitos de tiempo y forma exigidos, cuya motivación debería notificarse a la parte interesada, procedería iniciar el procedimiento de revisión de oficio en los términos expresados en la anterior Consideración.

En suma, resultan incompatibles ambas vías instadas por la interesada por las razones ya expresadas, debiendo resolverse en primer lugar la nueva petición formulada por x, representada por el letrado x, de que el Ayuntamiento de Águilas resuelva expresamente el que considera recurso de reposición frente a la resolución sancionadora.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La vía del recurso ordinario es incompatible con la de la revisión de oficio (Consideración Tercera).

**SEGUNDA.-** El expediente remitido para la emisión de Dictamen en la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho instada por x no se encuentra formalmente tramitado, en los términos expresados en la Consideración Segunda.

**TERCERA.-** Con carácter previo, ha de ser resuelta la cuestión nueva planteada por la peticionaria (Consideración Tercera), y de ser inadmitida, tramitarse el procedimiento de revisión de oficio.

No obstante, V.S. resolverá.