



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen 121/2015

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de mayo de 2015, 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 10 de abril de 2015, sobre revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho en procedimiento sancionador por infracción urbanística a x (expte. 134/15), aprobando el siguiente Dictamen.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Previa visita de inspección del arquitecto técnico municipal en la que se comprueba que en el número 8 de la calle Jaén de la localidad de Águilas se están realizando obras de elevación de una planta sin disponer de la preceptiva licencia municipal, la Alcaldesa en funciones del Ayuntamiento de la citada localidad dicta resolución de 15 de octubre de 2008, por la que se acuerda iniciar el procedimiento sancionador a x, en calidad de promotor, por una presunta infracción urbanística (expediente 2.5.4.1/72/2008) por la realización de actos de edificación consistentes en la elevación de una planta en suelo urbano (edificación cerrada en barrios periféricos, C4), sin disponer de la preceptiva licencia municipal, sancionable con una multa entre el 20 y el 50% del valor de lo realizado. Asimismo se le ordena la suspensión inmediata de los actos de edificación, así como el requerimiento para que solicite la licencia en el plazo de dos meses. Igualmente se le informa del derecho que le asiste en el caso de que se reconozca la responsabilidad y/o pago voluntario (reducción de un 50% de la sanción) si se cumplen los requisitos previstos legalmente.

Consta la notificación de la resolución de iniciación del procedimiento sancionador al sujeto pasivo responsable (folios 7 y 8).

**SEGUNDO.-** El 15 de febrero de 2012 se resuelve la pieza separada de restablecimiento del orden jurídico perturbado que concluye en la posibilidad de legalización de los actos de edificación, aunque el promotor no solicitara durante su sustanciación la licencia de obras, tras lo cual el órgano instructor dicta propuesta de resolución de fecha 7 de junio siguiente, en la que declara cometida la infracción urbanística y se propone que se sancione al sujeto responsable con la cantidad de 7.034,82 euros, correspondiente al porcentaje del 20% de las obras realizadas, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 239.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRML), aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (hoy artículo 287.1 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia). Dicha propuesta fue notificada al interesado sin que conste que formulara alegaciones.

Con posterioridad, por Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Águilas de 31 de julio de 2012 se declara cometida la infracción urbanística y se impone la sanción referida a x, obrando la notificación practicada al citado con los recursos pertinentes, no constando que fueran presentados en plazo.

**TERCERO.-** Más de dos años después, el 22 de septiembre de 2014, x, en representación de su padre x, presenta escrito en el que expone únicamente que se ha tardado más de un año en resolver el expediente sancionador núm. 2.5.4.1/72/2008 y que solicita que se anule el cobro de la sanción impuesta.

**CUARTO.-** A partir del citado escrito, la Jefa de Sección de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística emite informe el 3 de noviembre de 2014 en el que expone que el Decreto de la Alcaldía de 31 de julio de 2012, por el que se le impone la sanción urbanística, se notifica más de dos años después de la incoación del procedimiento sancionador, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 247.2 TRLSRM se tendría que haber declarado la caducidad del procedimiento, concurriendo en su opinión un vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1,c de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Por lo expuesto, concluye que ha de remitirse el expediente sancionador 2.5.4.1/72/2008 a este Consejo Jurídico al objeto de que se emita Dictamen acerca de si concurre en el Decreto de la Alcaldía de fecha 31 de julio de 2012 el motivo de nulidad previsto en el artículo 62.1,c), LPAC con carácter previo a que el Ayuntamiento declare de oficio la nulidad del acto administrativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 102 de la citada Ley.

**QUINTO.-** El Alcalde del Ayuntamiento de Águilas solicita el 10 de abril de 2015 (registro de entrada) el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico sobre si concurren en el Decreto de la Alcaldía de fecha 31 de julio de 2012 los motivos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 62.1,c) LPAC, con carácter previo a que el Ayuntamiento declare de oficio la nulidad del acto administrativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 102 de la precitada Ley.

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, vicios que se alegan en el presente expediente, 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 (TRLR), 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 (hoy artículo 280 de la Ley 13/2015) 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 la ausencia de procedimiento de revisión de oficio y la iniciativa.

Examinado el expediente de referencia, se advierte que no se ha tramitado el procedimiento de revisión de oficio al que se refiere el artículo 102 LPAC, como se ha puesto en conocimiento del Ayuntamiento consultante en otros supuestos (por todos, nuestro Acuerdo 10/2014), con todos los trámites que deben integrarlo en el que deben constar, como mínimo, el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente municipal y el trámite de audiencia al interesado. A este respecto, en las actuaciones remitidas a este Consejo Jurídico sólo obra en relación con la revisión de oficio el informe de la Jefa de Sección de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística (folios 25 y 26) y el escrito de la Alcaldía solicitando nuestro Dictamen, al que se acompaña el expediente sancionador sobre el que versa.

De otra parte, resulta un tanto confusa la iniciativa de la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho en el presente caso, en tanto el interesado no solicita expresamente que se ejercite este mecanismo excepcional, al amparo de lo previsto en el artículo 102 LPAC, en la que es preciso que se concrete la causa determinante de la pretendida nulidad, argumentando o razonando en qué medida y en atención a qué consideraciones el acto ha incurrido en tal causa (Dictamen de este Consejo 227/2010); a mayor abundamiento, si se considera incoado de oficio el procedimiento de revisión, a partir del informe de la técnico municipal que considera la concurrencia de una causa de nulidad, no consta el acuerdo del órgano municipal competente de incoación del procedimiento, tras el cual se instruye, lo que resulta determinante para establecer los efectos del transcurso del plazo, conforme a lo indicado en el artículo 102.5 LPAC.

## **TERCERA.-** Consideraciones adicionales.

Con independencia de las observaciones realizadas al procedimiento, que impiden pronunciarse sobre el fondo del caso consultado, se entiende pertinente trasladar al Ayuntamiento las siguientes consideraciones contenidas en nuestro Dictamen 50/2014 sobre la caducidad del procedimiento sancionador en relación con los motivos de nulidad de pleno derecho:

*"La solicitante sostiene la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se citan seguidamente por la causa expresada, dado que la pieza separada del restablecimiento del orden jurídico perturbado, que carece de un carácter sancionador, se dictó cuando habían transcurrido más de tres meses desde la fecha de inicio (acuerdo de 24 de junio de 2005) por lo que procedía declarar la caducidad conforme al artículo 42.2 LPAC y a la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 14 de septiembre de 2004). También predica la caducidad del procedimiento sancionador (acuerdo de 22 de julio*

de 2005), al considerar nulo el acuerdo de ampliación, por excederse del plazo de un año previsto en el artículo 247 TRLSRM.

(...)

*De ahí que convenga recordar, conforme a una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia núm. 160/1997, de 2 de octubre), que la interpretación efectuada por los Jueces y Tribunales de Justicia de las normas relativas tanto a los plazos de caducidad como a los de prescripción, con ciertas salvedades, es una cuestión de legalidad ordinaria, es decir, de la exclusiva competencia de los mismos (SSTC 27/1984, 89/1992, 201/1992, 101/1993, 164/1993, 245/1993, 322/1993 y 47/1997). En este sentido, hemos concretamente declarado que "no corresponde a este Tribunal revisar la legalidad aplicada ni establecer, en concreto, la interpretación que haya de darse a las normas que regulan los plazos de prescripción en el ejercicio de los derechos y acciones o establecen el cómputo de dichos plazos (STC 220/1993)".*

*Centrándose en el alegato de caducidad del procedimiento sancionador y de la pieza separada de restablecimiento del orden jurídico perturbado, no cabe duda, como sostiene la interesada, que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia se ha pronunciado en multitud de ocasiones sobre la cuestión aquí discutida, en aplicación de la legislación de suelo regional (...).*

*Pero que la pieza separada de restablecimiento del orden jurídico perturbado pudiera estar incurso en caducidad y pudiera haber sido reconocida dicha circunstancia de haberse interpuesto por la solicitante los recursos administrativos y judiciales pertinentes contra el acto indicado (lo que no hizo en plazo), no conlleva necesariamente a que proceda la revisión de oficio del acuerdo de 24 de junio de 2004 por la causa invocada (artículo 62.1.e LPAC), en atención a que ésta es una vía excepcional, de causas tasadas y que no está configurada para reabrir los plazos fenecidos extendiendo la revisión de oficio hasta confundirla con la impugnación ordinaria de los actos administrativos.*

*Más aún, hay abundante doctrina jurisprudencial que señala que la caducidad del procedimiento no se subsume en la causa invocada (artículo 62.1.e LPAC), a tenor de los siguientes pronunciamientos:*

*La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 16 de julio de 2013, señala que no puede enmascararse como nulidades plenas lo que constituyen meros vicios de anulabilidad y que la alegación de caducidad del expediente sancionador no justifica la apertura del procedimiento de revisión de los actos nulos.*

*Por su parte, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 18 de abril de 2011, de la Audiencia Nacional dice:*

*"Cabe decir, no obstante, ciñéndonos al único motivo invocado en la solicitud de nulidad de oficio, la caducidad del expediente sancionador, que ha de ser rechazado el recurso, pues como se ha dicho en anteriores ocasiones (...) la caducidad del procedimiento hace referencia al incumplimiento de plazos, que no tiene encaje en ninguno de los motivos de nulidad de pleno derecho enunciados en el artículo 62 de la Ley 30/1992 constituyendo a lo sumo un vicio determinante de la anulabilidad del acto".*



*También la de la misma Sala y Tribunal de 10 de octubre de 2012:*

*"En conclusión, la invocada caducidad no constituye motivo de nulidad. Asimismo y en este sentido se ha pronunciado ya la Sala en numerosas ocasiones declarando que la caducidad es una infracción que, concurrente o no, no habilita la vía de la nulidad de pleno derecho -que es excepcional en Derecho administrativo a diferencia de lo que sucede en el campo del Derecho Privado (...)"*

*También han acogido la anterior doctrina los Tribunales Superiores de Justicia, entre ellos la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en su Sentencia de 28 de febrero de 2013, que expresa lo siguiente:*

*"Así no son causa de nulidad absoluta, sino en todo caso de anulabilidad del artículo 63.1 LRJAPAC la alegación de vulneración del principio de legalidad, la caducidad del expediente (...) la proporcionalidad de las sanciones, puesto que en ningún momento se han omitido trámites esenciales del procedimiento ni se han vulnerado derechos fundamentales, y con respecto a las restantes causas alegadas, porque no han causado indefensión, y en todo caso los defectos de forma no son motivos de nulidad y debieron ser esgrimidos por vía de los recursos ordinarios correspondientes"*

*De igual modo la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que en la Sentencia de 27 de enero de 2010 expresa lo siguiente:*

*"(...) ni la caducidad del procedimiento da lugar a aquella causa de nulidad de haber prescindido total y absolutamente del procedimiento, pues lo que sucede si se aprecia la caducidad es que, habiéndose seguido la tramitación que la normativa prevé, se ha demorado en exceso su duración desde el acuerdo de iniciación hasta su conclusión, teniendo un tratamiento diferenciado en el artículo 92 de la Ley 30/1992 nítidamente diferenciado de las causas de nulidad del artículo 62"*

*Así como también la Sentencia de la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, de 4 de octubre de 2012 que, tras reproducir los motivos de nulidad previstos en el artículo 62.1 LPAC, concluye:*

*"Lo anteriormente permite ya desechar, sin necesidad de ser examinados, las siguientes alegaciones del interesado, por no poder incluirse en ninguno de los supuestos anteriores la caducidad del procedimiento; cuestión que debió ser alegada en el correspondiente recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, pero no, desde luego, por la vía de la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho"*

*En suma, lo que realmente pretende la peticionaria con los argumentos esgrimidos, que no se subsumen en un motivo de nulidad de pleno derecho, es impugnar extemporáneamente actos administrativos firmes, utilizando la vía de la revisión de oficio, si bien esta última no puede ser utilizada para reabrir procedimientos fenecidos por el transcurso de los plazos, al no haberse ejercitado los recursos ordinarios (por todas, Sentencia de 28 de febrero de 2013 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia y*

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** No procede emitir Dictamen sobre el fondo porque no se ha tramitado el procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho para que este Consejo Jurídico pueda pronunciarse, sin perjuicio de las consideraciones adicionales contenidas en la Consideración Tercera sobre nuestra doctrina respecto al motivo aquí sostenido.

