



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 2 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de noviembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo, emitido por la Concejala Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística dictado en el expediente sancionador n.º 109/2013 e.s., y en cuya virtud se acordó imponer a (...) y a (...) una sanción de multa como responsables de la comisión de una infracción urbanística grave (EXP. 467/2021 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio cuya finalidad es la declaración de nulidad del Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo, emitido por la Concejala Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, dictado en el expediente sancionador n.º 109/2013 e.s., y en cuya virtud se acordó imponer a (...) y a (...) una sanción de multa por importe de 6010,13 €, como responsables de la comisión de una infracción urbanística grave prevista y tipificada en el art. 202.3.b) en relación con el art. 166, ambos del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de los Espacios Naturales de Canarias (en adelante, TRLOTENC).

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCC), en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL) y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en la Disposición Transitoria tercera, letra b), de aquella Ley: *«los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley, se sustanciarán por las normas establecidas en ésta»*.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se inicia durante la vigencia de la LPACAP.

3. En lo que se refiere a la normativa aplicable a la cuestión de fondo, esto es, a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la Ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo; en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo -2014- cuya revisión de oficio ahora se pretende -2021-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (norma que estaba vigente en la fecha en la que fueron dictados los actos cuya nulidad se pretende).

4. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier

momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

En el supuesto analizado, el procedimiento de revisión de oficio fue instado inicialmente por (...), mediante escrito con registro de entrada ante el Ayuntamiento de Santa Lucía el día 27 de enero de 2016.

Frente a la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de revisión instada por los interesados se interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue resuelto mediante Sentencia n.º 53/2017, de 13 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria (procedimiento ordinario n.º 241/2016). Dicha resolución judicial estima el recurso interpuesto y condena al Ayuntamiento de Santa Lucía a que tramite el correspondiente procedimiento administrativo de revisión de oficio instado por los recurrentes.

De esta manera, el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoa en ejecución de la referida sentencia si bien previa solicitud de una de las interesadas, como se ha señalado, presentada en enero de 2016.

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de las resoluciones cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración.

Finalmente, la revisión instada se fundamenta en la causa prevista en el art. 62.1, letra e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [*«Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...)»*].

5. La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio le corresponde al Alcalde [art. 31, apartado primero, letra o), y apartado segundo, de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en relación con el art. 21.1, letra s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local].

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1.- Con fecha 27 de enero de 2012 y 16 de abril de 2012 se emiten sendos informes de la Policía Local en los que se pone de manifiesto la realización de obras consistentes en el cerramiento de la vivienda sita en (...), del término municipal de Santa Lucía, con material ligero, así como la realización de diversas reformas, sin la previa y preceptiva licencia municipal.

2.- Con fecha 25 de abril de 2013 se emite informe por los servicios técnicos municipales en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Que siendo las 10:00 horas del día 25 de abril de 2013, se efectúa visita al lugar acompañado del agente de la Policía Local A-10148, y en presencia de (...), en calidad de propietaria de la vivienda. De la inspección ocular y datos obtenidos en la parcela, se concluye lo siguiente:

Punto 1º.- En la visita efectuada se observa que en la vivienda planta ático, que según datos obrantes en los archivos municipales, consta de:

-Estar- Salón-Comedor-Vestíbulo- Tres dormitorios -Dos cuartos de baño- Cocina- Terraza e cuartos de baño- Cocina- Terraza exterior.

En la misma se han efectuado obras de reforma consistentes en:

1.- Cubrición del tramo de terraza exterior en la fachada principal que limita con la calle (...), con la formación de dos dormitorios separados por un tabique de pladur. Demolición de la puerta corredera de acceso al Estar hacia la terraza, demolición de la ventana de la cocina, y en lugar de ambas, se han colocado una puerta y un hueco sin puerta para acceso a los dormitorios ejecutados.

2.- En la zona del actual Estar-Comedor-Cocina se han instalado la cocina, un cuarto de baño con ventilación forzada y una sala de estar con puerta de acceso

3.- En el vestíbulo se ha instalado una nueva puerta de entrada al nuevo Estar.

4.- Uno de los baños, el que limita con el patio, se ha desmontado todos los aparatos sanitarios del mismo y se ha instalado una cocina.

Las obras ejecutadas se consideran obra mayor,

Punto nº2.- Las obras se han ejecutado sin la correspondiente Licencia Municipal de obras.

Punto nº3.- Las obras se encuentran totalmente terminadas.

Punto nº 4.- Las obras en las condiciones en las que se han ejecutado no son susceptibles de legalización.

Punto nº 5.- Para restituir la realidad física alterada para las obras no legalizables se deberá proceder en orden inverso a la ejecución de lo actual, el presupuesto aproximado de las obras realizadas asciende a la cantidad de mil novecientos trece euros con noventa céntimos (1.913,90 €).

Punto nº 6.- El presupuesto aproximado de las obras realizadas asciende a la cantidad de cinco mil novecientos setenta y nueve euros con dieciséis céntimos (5.979,16).

Punto nº 7.- Las obras ejecutadas aumentan la superficie y volumetría respecto a la licencia municipal concedida en su día para la construcción del edificio y a la vez modifican las condiciones de habitabilidad de la vivienda. (...) ».

3.- Con fecha 27 de mayo de 2013 se dicta Decreto por la Concejal Delegada del Área de Servicios Públicos, en cuya virtud se acuerda *«incoar expediente sancionador nº 10/2013 e.s. a (...) y a (...), como presuntos responsables de una infracción del TRLOTENC'00, por la realización de obras en la vivienda sita en la calle(...), portal 13, ático, de este término municipal, consistentes en la cubrición del tramo de terraza exterior en la fachada principal que limita con la calle (...), con la formación de dos dormitorios separados por un tabique de pladur; demolición de la puerta-corredera de acceso del Estar hacia la terraza; demolición de la ventana de la cocina, y en lugar de ambas, se han colocado una puerta y un hueco sin puerta para acceso a los dormitorios ejecutados; instalación de una cocina, un cuarto de baño con ventilación formzada (sic) y una sala de estar con puerta de acceso en la zona del actual Estar-Comedor-ocina (sic); instalación de una nueva puerta de entrada al nuevo Estar en el vestíbulo; e instalación de una cocina en uno de los baños, el que limita con el patio, sin la previa y preceptiva licencia municipal, a fin de determinar su exacta calificación jurídica, responsabilidad y multa que proceda imponer por la falta administrativa cometida».*

Intentada la notificación en el domicilio de los interesados (registro de salida n.º 16939, del 03/06/2023), en fecha 20 de junio de 2013 y resultando infructuosa por causas ajenas a la Administración, se procedió a la publicación del acto en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas n.º 93, de 22 de julio de 2013.

4.- Pese a haberse iniciado la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo sancionador (realizándose diversos trámites -formulación de propuesta de resolución, notificación a los interesados y presentación de escrito de alegaciones por parte de estos-), con fecha 28 de noviembre de 2013 se emite Decreto de la Concejal delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No clasificadas y Disciplina Urbanística, por el que se acuerda el archivo del expediente sancionador

n.º 10/2013, incoado a (...) y a (...), por caducidad del procedimiento, sin perjuicio de la potestad de incoar un nuevo procedimiento en caso de que no hayan transcurrido los plazos previstos en la norma de aplicación respecto a la prescripción de la infracción.

5.- Con fecha 16 de diciembre de 2013 se dicta Decreto por la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, por el que se acuerda incoar nuevo expediente sancionador -n.º 109/2013 e.s.-, a (...) y a (...) en relación con los mismos hechos que constituyeron el objeto del procedimiento administrativo sancionador n.º 10/2013.

6.- Tras la oportuna tramitación procedimental, y con fecha 29 de mayo, se emite Decreto n.º 2518/2014, de la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística por el que se acuerda imponer a (...) y a (...) una sanción de multa por importe de 6.010,13 euros como consecuencia de la comisión de una infracción urbanística grave tipificada en el art. 202.3, letra b) en relación con el art. 166 TRLOTENC.

Asimismo, se ordena « (...) la reposición de la realidad física alterada a su estado anterior a la comisión de la infracción (...) », requiriendo a los sujetos infractores « (...) para que en el plazo de UN MES, contado a partir del día siguiente al del recibo de la notificación de la resolución, procedan a la demolición de las obras ejecutadas sin la previa y preceptiva licencia municipal, ya que, según el informe emitido por los Servicios Técnicos municipales de fecha 14 de mayo de 2013, las mismas se han ejecutado aumentando la superficie y volumetría respecto a la licencia municipal concedida en su día para la construcción del edificio y a la vez modifican las condiciones de habitabilidad de la vivienda, siendo las mismas incompatibles con las determinaciones de la ordenación ambiental, territorial y urbanística aplicables, advirtiéndoles de que transcurrido el antedicho plazo sin haber procedido a dar cumplimiento a lo ordenado, se procederá a la ejecución subsidiaria a su costa, conforme a lo establecido en el artículo 177 Del TRLOTENC'00 y artículo 95 y siguientes de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Intentada la notificación personal de citado Decreto a los interesados (registro de salida n.º 11.463, de fecha 29/05/2014), no pudo efectuarse por causas no imputables a la Administración, por lo que se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 78, de 16 de junio de 2014, y en el Tablón municipal (del 18/06/14 al 18/07/2014).

7.- Mediante escrito con registro de entrada n.º 22.919, de 17 de julio de 2014, (...) formula recurso de reposición contra el precitado acto administrativo, solicitando el sobreseimiento y archivo del expediente y la suspensión del acuerdo, en base a los fundamentos fácticos y jurídicos que se contienen en el mismo.

8.- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 4805/2014, de 13 de agosto, se resuelve el recurso de reposición interpuesto por los interesados. En este sentido, se acuerda lo siguiente:

«PRIMERO.- Desestimar el recurso de reposición presentado (...) contra el Decreto n.º 2518/2014 de la Concejal Delegada de Gestión y Disciplina Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, de fecha 29 de mayo de 2014 por los hechos y fundamentos de derecho expuesto en el cuerpo del presente confirmando la resolución recurrida en todos sus términos.

SEGUNDO.- Retrotraer las actuaciones del procedimiento al momento anterior a la notificación del Decreto n.º 2518/2014 de la Concejal Delegada de Gestión y Disciplina Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, de fecha 29 de mayo de 2014 y dar traslado del mismo a los interesados con expresión de los recursos que contra el mismo procedan.

TERCERO.- Suspender cautelarmente la ejecución del acto administrativo dictado por Decreto n.º 2518/2014 de la Concejal Delegada de Gestión y Disciplina Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, de fecha 29 de mayo de 2014 relativo a la orden de reposición de la realidad física alterada a su estado originario, dirigida a (...) y a (...), al haber realizado obras sin la previa y preceptiva licencia municipal, que resultan incompatibles con la determinación. Ambiental, territorial y urbanística aplicables, en la edificación sita en la calle (...), Ático, de ese Termino Municipal, una vez ponderado el perjuicio que puede ocasionar a los interesados la ejecución de esta orden y sólo hasta que adquiera firmeza la presente resolución.

CUARTO.- Desestimar la solicitud de suspensión cautelar de la ejecución de la sanción de MULTA de SEIS MIL DIEZ EUROS CON TRECE CÉNTIMOS impuesta a (...) Y A (...), como responsables de una infracción urbanística grave, por el Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo, (...) al no acreditarse por la recurrente en la solicitud de suspensión que con la ejecución se le originen perjuicios de imposible o difícil reparación, exigiendo el interés público la ejecutividad del citado acto».

9.- Mediante escrito con registro de salida n.º 18210, de 13 de agosto de 2014, se notifica a los interesados el Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo.

Asimismo, y con idéntica fecha -mediante escrito con registro de salida n.º 18216- se notifica a los interesados el Decreto de Alcaldía n.º 4085/2014, de 13 de agosto de 2014.

Consta en el expediente administrativo la recepción de ambas notificaciones por parte de (...) con fecha 13 de agosto de 2014.

10.- Mediante Decreto de Alcaldía n.º 1825/2015, de 27 de marzo -y con fundamento en lo señalado en el informe emitido por el Jefe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística municipal, de 20 de marzo de 2015- se resuelve lo siguiente:

«PRIMERO.- Levantar la suspensión cautelar de la ejecución del acto administrativo dictado por Decreto n.º 2518/2014, de la Concejala Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, de fecha 29 de mayo de 2014, relativo a la orden de reposición de la realidad física alterada a su estado originario, dirigida a (...) y a (...), al haber realizado obras sin la previa y preceptiva licencia municipal, que resultan incompatibles con las determinaciones ambientales, territoriales y urbanísticas aplicables, en la edificación sita en la calle(...), y en consecuencia ORDENAR la reposición de la realidad física alterada a su estado anterior a la comisión de la infracción, y a tal efecto, REQUERIR A (...) Y A (...), para que en el plazo de UN MES, contado a partir del día siguiente al del recibo de la notificación de la presente resolución, procedan a la demolición de las obras ejecutadas sin la previa y preceptiva licencia municipal, ya que, según informe emitido por los Servicios Técnicos Municipal de fecha 14 de mayo de 2013, las mismas se han ejecutado aumentando la superficie y volumetría respecto a la licencia municipal concedida en su día para la construcción del edificio y a la vez modifican las condiciones de habitabilidad de la vivienda, siendo las mismas incompatibles con las determinaciones de la ordenación ambiental, territorial y urbanística aplicables, advirtiéndoles de que transcurrido el antedicho plazo sin haber procedido a dar cumplimiento a lo ordenado, se procederá a la ejecución subsidiaria a su costa, conforme a lo establecido en el artículo 50 TRLOTENC'00, modificado por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales y artículo 95 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...) ».

Dicho Decreto consta notificado en el expediente administrativo, el día 31 de marzo de 2015, a (...)

11.- Con fecha 29 de abril de 2015 (...) formula Recurso de Reposición contra el Decreto n.º 1825/2015, de 27 de marzo.

Dicho recurso administrativo es desestimado mediante Decreto de Alcaldía n.º 3027/2015, de 14 de mayo; en el que, además, se requiere a los interesados « (...) para que en el plazo de UN MES, contado a partir del día siguiente al del recibo de la

presente resolución, procedan a la demolición de las obras ejecutadas sin la previa y preceptiva licencia municipal, en el inmueble de su propiedad, sito en Calle (...), de este término municipal (...), advirtiéndoles de que transcurrido el antedicho plazo sin haber procedido a dar cumplimiento a lo ordenado, se procederá a la ejecución subsidiaria a su costa (...) ».

Intentada la notificación personal del citado Decreto, (registro de salida n.º 14.322, de 20 de mayo de 2015) no se pudo practicar por causas no imputables a la Administración.

12.- Mediante escrito de 4 de agosto de 2015 los interesados solicitan la suspensión del requerimiento de demolición de las obras en el inmueble sito en la calle (...), Ático, indicando que el Decreto citado en el apartado anterior había sido impugnado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2, habiéndose solicitado la suspensión mediante demanda incidental de medidas cautelares.

13.- Con fecha 27 de enero de 2016 (...) presenta escrito ante el Ayuntamiento de Santa Lucía en el que solicita la revisión de oficio del Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo, emitido por la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística. En dicho escrito se argumenta lo siguiente:

«El Decreto de la Concejalía Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística n.º 2518/2014, de 29 de mayo, fue dictado en el seno de un procedimiento administrativo caducado y resulta por tanto nulo de pleno Derecho, procediendo en consecuencia su revisión al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...) . Efectivamente, el plazo que dista entre la incoación del expediente sancionador, -16 de diciembre de 2013- y la Resolución sancionadora y de restablecimiento, notificada el 14 de agosto de 2014, excede con creces del límite máximo legalmente establecido para incoar y resolver un expediente de esta índole, de seis meses. (...) . En consecuencia, la resolución de que se trata se ha dictado una vez transcurrido el plazo máximo de que disponía la demandada para resolver el expediente sancionador, y prescindiendo, en consecuencia, del procedimiento legalmente establecido, lo que determina inevitablemente la nulidad de la expresa Resolución, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...) ».

14.- La citada solicitud de revisión de oficio fue desestimada por silencio administrativo, sin que se tramitase procedimiento alguno en relación con dicha petición revisora.

15.- Consta en el expediente la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio formulada por los interesados con fecha 27 de enero de 2016 en relación con el Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo de 2014, dictado por la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística.

De esta manera, y tras la sustanciación del correspondiente proceso judicial (procedimiento ordinario n.º 241/2016), se dicta sentencia n.º 53/2017, de 13 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria, por la que se estima el recurso, se declara la nulidad del acto administrativo, y se condena al Ayuntamiento a que tramite el procedimiento administrativo de revisión de oficio instado por la recurrente. Así, en el Fundamento de Derecho segundo de la citada Resolución judicial se puede leer lo siguiente:

«Según STSJ Canarias de fecha 31 de marzo de 2009, "cuando un interesado presenta la solicitud de revisión de oficio, la Administración debe acomodar su solicitud a lo que es el procedimiento de revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho por vía del artículo 102 Ley 30/92 (...) . También puede dar la Administración una respuesta expresa rechazando el inicio del procedimiento, pero explicando (exteriorizando) las razones para ello.

Ahora bien, lo que no puede hacer la Administración es guardar silencio ante la solicitud, ya que, como hemos señalado en otras ocasiones, el silencio nunca debe ser entendido como una posibilidad en manos de la Administración a la misma altura que la respuesta expresa, sino como una anómala o irregular actuación por parte de quien está obligada a dar esa respuesta expresa y motivada, pues el silencio siempre -y solamente- debe ser entendido como un remedio jurídico en beneficio del administrado, de cara, precisamente a garantizar su acceso a la vía judicial. Por tanto, no deja de ser contradictorio que una Administración defienda ahora la legalidad de su actuación apoyada en el silencio a la solicitud de revisión.

En definitiva, lo decisivo, en el caso es que la Administración, a la vista del contenido del escrito o solicitud, debió entender que se reclamaba la revisión de oficio del acto impugnado y, como quiera que se solicitaba por nulidad de pleno derecho debió iniciar el procedimiento del artículo 102.1 de la Ley 30/1992 o dar una respuesta de inadmisión bien por considerar que la solicitud no se basaba en ninguna de las causas de nulidad del artículo 62 de la LPA, bien por carecer manifiestamente de fundamento, o por haber sido desestimadas, en cuanto al fondo, otras solicitudes sustancialmente iguales; o bien reconducir el procedimiento al de lesividad, si consideraba que la causa era de anulabilidad.

(...) lo procedente, en sede judicial, era anular la desestimación presunta del acto y ordenar el inicio del procedimiento, (...) en el que será necesario el dictamen del Consejo

Consultivo de Canarias, y deberá ser oída la parte a cuyo favor se otorgó la licencia, así como el denunciante, a la vista del cual decidirá la Administración».

16.- Asimismo, los interesados formulan Recurso contencioso-administrativo contra los Decretos de Alcaldía n.º 1825/2015, de 27 de marzo y n.º 3027/2015, de 14 de mayo, que es resuelto mediante Sentencia n.º 263/2017, de 10 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria (procedimiento ordinario n.º 446/2015), por la que se desestiman íntegramente las pretensiones deducidas por los reclamantes, declarando conforme a Derecho los actos administrativos impugnados.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1.- Con fecha 31 de mayo de 2017 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 3700/2017, por el que (en ejecución de la Sentencia de 13 de marzo de 2017, emitida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria - Procedimiento Ordinario n.º 241/2016-) se declara « (...) *la admisión a trámite de la solicitud de (...), de revisión de oficio del Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo de 2014, de la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, por el que se impuso a la interesada una sanción de multa (...) y se le ordenó el restablecimiento del orden jurídico perturbado*».

Tras diversos intentos infructuosos de notificación a los interesados, se procede a la publicación edictal del precitado Decreto de Alcaldía.

2.- Mediante Providencia de Alcaldía de 18 de agosto de 2021, se ordena «*que se proceda a la incoación del procedimiento para llevar a cabo la revisión de oficio del Decreto de fecha 29 de mayo de 2014, de la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, y a la emisión de informe jurídico por la Secretaría General, en los términos previstos en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y ultimar el expediente*».

3.- Con fecha 1 de septiembre de 2021 se evacua informe conjunto de la Jefa del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística y del Secretario General de la Corporación Local, en el que se plantea, en primer lugar, «*admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio del Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo de 2014 de la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina*

Urbanística, y consecuentemente, formular una resolución en la que se dé contestación jurídica a la pretensión formulada por la interesada en el procedimiento»; y, en segundo lugar, se propone « (...) resolución de desestimación de la pretensión de declaración de nulidad del citado Decreto 2518/2014, de 29 de mayo, por no concurrir causa alguna de nulidad (...) en el procedimiento sancionador (...) 109/2013 e.s., así como en la propia resolución que puso terminación al mismo, y no existir (...) circunstancia alguna de indefensión de los interesados (...) ».

4.- Con fecha 1 de septiembre de 2021 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 7271/2021, por el que se admite a trámite -en ejecución de sentencia- la solicitud de revisión de oficio del Decreto n.º 2518/2014, de 29 de mayo, instada por (...).

Asimismo, y de forma simultánea, se acuerda « (...) proponer resolución de desestimación de la pretensión de declaración de nulidad del citado Decreto 2518/2014, de 29 de mayo, por no concurrir causa alguna de nulidad (...) ».

5.- Con fecha 3 de septiembre de 2021 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 7312/2021 en el que se señala lo siguiente:

«Mediante Decreto de esta Alcaldía núm. 7271, con fecha del día de ayer 1 de septiembre de 2021, se resolvió admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio del Decreto nº 2518/2014, de 29 de mayo de 2014 de la Concejal Delegada de Gestión Urbanística, Actividades Clasificadas y No Clasificadas y Disciplina Urbanística, y consecuentemente, formular una resolución en la que se dé contestación jurídica a la pretensión formulada por la interesada en el procedimiento. No obstante, se ha detectado que en el citado Decreto no consta, de forma expresa, la aceptación del referido informe jurídico, de 1 de septiembre de 2021, emitido por la Jefe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística y por el Secretario General, que ha de servir al mismo a los efectos de su debida motivación.

Por lo tanto, con el único fin de complementar el mencionado Decreto, esta Alcaldía (...) RESUELVE:

Primero. Elevar al Consejo Consultivo de Canarias una propuesta de resolución de desestimación de la solicitud de declaración de nulidad del Decreto 2518/2014, de 29 de mayo, por no concurrir causa alguna de nulidad (...) en el procedimiento sancionador (...) 109/2013 e.s., así como en la propia resolución que puso terminación al mismo, y no existir, (...) circunstancia alguna de indefensión de los interesados, todo ello de conformidad con las consideraciones jurídicas obrantes en el informe, de 1 de septiembre de 2021, emitido por la Jefe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística y por el Secretario General del Ayuntamiento, que acompañará a la notificación de este decreto, como parte integrante del mismo, a efectos de su motivación.

Segundo. Requerir al Consejo Consultivo de Canarias la emisión de dictamen preceptivo, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 de la L. 39/2015, de 1 de octubre, y en los términos previstos en los art. 11.1.d.b); 12.3 y 22 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (...) . Dicho dictamen será previo a la resolución definitiva del procedimiento de revisión.

Tercero. Comunicar este decreto a los interesados y adjuntar a dicha comunicación el informe jurídico, de 1 de septiembre de 2021, evacuado por la Jefe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística y por el Secretario General del Ayuntamiento».

6.- Mediante Oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 9 de septiembre de 2021, el Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCC.

7.- Entendemos que se ha procedido a la tramitación adecuada del procedimiento. Se observa que se ha prescindido del trámite de audiencia a la interesada, siendo que en el presente caso, por un lado, se trata de un procedimiento iniciado a instancia de interesada, que ha procedido a realizar las alegaciones que entendía oportunas en su solicitud y por otro, que dentro de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, el art. 82.4 LPCAP refiere que se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

En aras de la salvaguardia del principio de celeridad, que resulta asimismo un principio inherente a todo procedimiento administrativo (art. 71.1 LPACAP), resulta posible soslayar el trámite de audiencia en casos como el que nos ocupa, en los que, aparte de la propia solicitud de revisión cursada por el particular afectado negativamente por el acto que se pretende revisar, no hay otros documentos a considerar dentro del expediente sino los informes que resultan preceptivos y que han sido emitidos dentro del mismo.

Entiende este Organismo, por tanto, que, con la solicitud de nuestro preceptivo dictamen y la consiguiente emisión del mismo por parte de este Consejo Consultivo, trámites éstos que, aun cuando no exentos en estos casos asimismo de alguna controversia en sede doctrinal (cuando el particular solicita la revisión de oficio y el parecer de la Administración resulta desfavorable), resultan indeclinables conforme a la jurisprudencia y a la doctrina de este Consejo Consultivo, se ha dado cumplimiento

suficientemente de los trámites exigidos en el supuesto sometido a nuestra consideración.

IV

Examinado el contenido del expediente de revisión de oficio remitido a este Consejo Consultivo, no se advierte la existencia de circunstancias que impidan entrar en el fondo del asunto.

Como se deja expresamente consignado por la parte dispositiva de la resolución judicial (Sentencia de 13 de marzo de 2017, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo num. 3 de Las Palmas) cuya ejecución ha dado lugar al presente procedimiento de revisión:

«FALLO

Que ESTIMANDO el recurso presentado por la Procuradora (...), en nombra y representación de (...), se declara la nulidad del acto administrativo identificado en el Antecedente de Hecho de esta sentencia, condenando a la Administración a que tramite el procedimiento administrativo de revisión de oficio instado por la recurrente, condenando a la Administración al pago de las costas procesales».

Al amparo de la doctrina establecida por la Sentencia del TSJ Canarias, de fecha 31 de marzo de 2009, cuyo contenido transcribe, se rechaza que la Administración pueda permanecer pasiva y en silencio ante la solicitud de una revisión de oficio formulada por los interesados, y que ha de proceder, o bien a su inadmisión a trámite o bien a la tramitación del correspondiente procedimiento de revisión. Y, en su consecuencia, la sentencia cuya ejecución ahora ha pretendido llevarse a efecto, aplicando esta doctrina al caso de autos, acuerda la estimación del recurso, como asimismo se lee en su Fundamento segundo, *«a fin de que se de trámite a la solicitud de revisión instada por el recurrente».*

Pues bien, en los términos en que ha sido conminada, la Administración ha procedido en efecto a la tramitación del *«procedimiento administrativo de revisión de oficio instado por la recurrente»*; no sin cierto retraso, y, una vez emitido el correspondiente informe jurídico tras haber sido reanudadas las actuaciones con la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio, la Administración ha venido a recabar el dictamen de este Consejo Consultivo.

Hemos de coincidir con el parecer de la Administración, en el sentido de que la práctica del trámite de audiencia al interesado (en el procedimiento de revisión) previsto en el art. 82 LPACAP, ciertamente, no resulta indispensable en este caso.

Con carácter general, desde luego, dicho trámite resulta de obligada observancia para garantizar el derecho de defensa de los sujetos que resultan afectados por las resoluciones administrativas. Esta indiscutible regla general, sin embargo, tiene también sus excepciones en determinados casos.

Situados ya en el ámbito concreto de la institución de oficio, no parece difícil asegurar que, cuando la iniciativa proviene de la propia Administración y se encamina a remover un acto que a los particulares les es favorable, y en los que por tanto la revisión resulta perjudicial, la necesidad de oír a aquéllos resulta en principio imperativa.

Ahora bien, el planteamiento expuesto no es el mismo, en todo caso, en los supuestos en que la iniciativa para la revisión proviene del propio sujeto afectado, que la insta mediante el ejercicio de la denominada acción de nulidad, igualmente prevista en el art. 106.1 LPACAP; y la revisión se dirige a la anulación de un acto que le es perjudicial (un acto de gravamen), porque las reglas no son exactamente las mismas, como corroboran las distintas consecuencias que resultan de la falta de resolución en plazo del correspondiente procedimiento de revisión en uno y otro caso (art. 106.5 LPACAP).

Entendemos que, caso de no haber terceros interesados y de que por tanto solo ostenta dicha condición el propio sujeto que promueve la revisión, resultaría extrapolable a tales supuestos la regla prevista específicamente para los recursos administrativos en el art. 118.3 LPACAP, por cuya virtud cabría prescindir de la preceptividad del trámite de audiencia:

«Artículo 118. Audiencia de los interesados.

(...)

3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada».

Por otra parte, dentro de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, el art. 82.4 LPACAP refiere que se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

En aras a la salvaguardia del principio de celeridad, que resulta asimismo un principio inherente a todo procedimiento administrativo (art. 71.1 LPACAP),

resultaría posible soslayar el trámite de audiencia en casos como el que nos ocupa, en los que, aparte de la propia solicitud de revisión cursada por el particular afectado negativamente por el acto que se pretende revisar, no hay otros documentos a considerar dentro del expediente sino los informes que resultan preceptivos y que han sido emitidos dentro del mismo.

Cuantas consideraciones se llevan expuestas servirían, por tanto, para eludir la imperatividad de dicho trámite cuando el interesado es el destinatario principal del acto que pretende revisarse, en el supuesto que nos ocupa, el particular a quien con motivo de la realización de unas obras carentes del título habilitante requerido se le impuso una sanción, por medio del Decreto cuya revisión ahora se insta por parte de dicho particular.

Entendemos, por tanto, que, con la solicitud de nuestro preceptivo dictamen, y la consiguiente emisión del mismo por parte de este Consejo Consultivo, trámites éstos que, aun cuando no exentos en estos casos asimismo de alguna controversia en sede doctrinal (cuando el particular solicita la revisión de oficio y el parecer de la Administración resulta desfavorable), resultan indeclinables conforme a la jurisprudencia y a la doctrina de este Consejo Consultivo, cabe entender correctamente ultimado el procedimiento de revisión de oficio sometido a nuestra consideración.

V

1. Entrando ya en el análisis de la cuestión de fondo de este asunto, debemos ante todo comenzar recordando, con carácter general, que, como ha señalado reiteradamente este Consejo Consultivo (entre otros, Dictamen 161/2020, de 1 de junio):

«en el examen de la concurrencia de los vicios de nulidad alegados se debe partir de que en nuestro Derecho la regla general es que son anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (art. 63.1 LRJAP-PAC, art. 48.1 LPACAP). La Administración, cuando estos actos anulables son declarativos de derechos, puede pretender su anulación judicial si concurren los requisitos del art. 103.1 LRJAP-PAC (ahora, art. 107.1 LPACAP). Únicamente si el acto firme incurre en alguno de los graves vicios tipificados en el art. 62.1 LRJAP-PAC (actualmente, art. 47.1 LPACAP), la Administración podrá declararlo nulo por sí misma a través del procedimiento de revisión de oficio (art. 102.1 LRJAP-PAC, art. 106.1 LPACAP).

Puesto que la nulidad absoluta, radical o de pleno derecho constituye el grado máximo de invalidez de los actos administrativos que contempla el ordenamiento jurídico, el

procedimiento de revisión de oficio no es la vía para constatar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino que está reservado exclusivamente para determinar aquellas infracciones que constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 LRJAP-PAC (actualmente, art. 47.1 LPACAP); de modo que únicamente puede ser declarada en situaciones excepcionales que han de ser apreciadas con suma cautela y prudencia, sin que pueda ser objeto de interpretación extensiva, según afirma reiteradamente la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (véanse al respecto las SSTs, entre otras muchas, de 17 de junio de 198 (...); de 13 de octubre de 1988 (...); de 22 de marzo de 1991, RJ 1991\2250; de 5 de diciembre de 1995, (...); de 6 de marzo de 1997, (...); de 26 de marzo de 1998, (...); de 23 de febrero de 2000, (...)) y de 5 de diciembre de 2012, (...)) (Doctrina reiterada, entre otros, en los Dictámenes n.º 422/2016, de 19 de diciembre, y 156/2017, de 11 de mayo)».

El correcto ejercicio de la potestad de revisión de oficio requiere que la ilegalidad cometida en que hubiera podido incurrir el acto que se pretende revisar sea una ilegalidad manifiesta y que esté singularmente cualificada, como venimos destacando con toda frecuencia en el ejercicio de nuestra función consultiva.

Y, en su consecuencia, la determinación de la concurrencia en cada caso de las causas de nulidad tipificadas ahora por el art. 47 LPACAP (antes, art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) ha de ser el resultado de una interpretación rigurosa, sin que pueda acudir al excepcional cauce de la revisión de oficio más allá de los estrictos supuestos legales que pueden dar lugar a ella.

En efecto, como venimos reiterando de manera incesante y acabamos de rubricar, por ejemplo, en uno de nuestros más recientes dictámenes:

«Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del Derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella sólo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido)».

El Dictamen 521/2021, de 3 de noviembre, del que procede el pasaje que acaba de transcribirse, por lo demás, asimismo añade después:

«Así circunscrita la controversia concretamente en relación con dicho acto, ha de comenzar por recordarse que, como ya se dijo, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella sólo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva, por lo que no procede la revisión del acto».

2. Teniendo presentes las precedentes consideraciones, en relación con la concreta causa de nulidad de pleno derecho aducida en el presente procedimiento de revisión, lo que se hace necesario es determinar si ha lugar a la aplicación del art. 47.1 e) LPACAP -anterior art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, vigente al tiempo de la presentación de la solicitud formulada por la interesada a los efectos indicados.

Y a este respecto, a propósito del art. 62.1.e) LRJAP-PAC, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre, con cita en el Dictamen 8/2021, de 15 de enero (que a su vez recuerda el 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios «total y absolutamente» impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTs de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...)».

Nuestra doctrina ha venido así a acoger una jurisprudencia que había perfilado con toda claridad las pautas interpretativas con arreglo a las cuales ha de aplicarse el art. 47.1 e) LPACAP, de tal manera que sólo cabe entender que se ha prescindido

total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en los supuestos siguientes: a) cuando se ha aplicado un procedimiento diferente en lugar de aquél, b) cuando ha habido una ausencia total de trámites, o, llegado ya el caso extremo, c) cuando se ha omitido algún trámite de naturaleza esencial.

3. En el supuesto que nos ocupa, lo que concretamente se invoca como fundamento de la revisión pretendida por la interesada es que en el desarrollo del procedimiento del que trae su causa la sanción así como la imposición de la obligación de reponer la realidad física alterada su estado anterior, que le fue impuesta a quien ahora pretende su nulidad, la Administración se ha excedido del plazo que legalmente tenía a su disposición para culminar dicho procedimiento, sobre la base del cómputo que la propia interesada asimismo lleva a cabo de dicho procedimiento.

Ante ello, este Consejo Consultivo debe realizar las siguientes consideraciones:

3.1. De entrada, ha de señalarse que no ha lugar a entender que se ha incurrido en la caducidad alegada por el trascurso del plazo legalmente establecido, porque, como se ha señalado en el Fundamento II de este Dictamen, constan las dificultades de la Administración para notificar personalmente a la interesada el Decreto 2518/2014, de 29 de mayo de 2014, cuya revisión se pretende. De hecho, intentó tales notificaciones en fecha 3 de junio de 2014 y 5 de junio el segundo y, por tanto, dentro del plazo de seis meses desde la incoación del procedimiento, que se produjo, como se ha señalado anteriormente el 16 de diciembre de 2013, con resultado infructuoso por causas no imputables a la Administración, que ordena su publicación en el BOP con fecha 11 de junio, teniendo entrada en la sede de dicha publicación el día 12 de junio de 2014, procediéndose a la misma en el BOP núm. 78, de 16 de junio. Igualmente se publicó en el Tablón municipal (del 18/06/14 al 18/07/2014).

Estas dificultades para realizar la notificación se repetían ya en relación con distintas resoluciones administrativas dictadas a lo largo del procedimiento de referencia, de modo que la causa del retraso habido es imputable no a la Administración, que ha actuado diligentemente, sino a la propia interesada.

A este respecto, en la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 133/2019, de 6 de febrero (Rec. 2837/2016) se señala que, para el cumplimiento del plazo para notificar la resolución, basta acreditar los intentos de notificación efectuados a los efectos de apreciar o no la caducidad:

«lo esencial es determinar si el acuerdo sancionador ha de reputarse notificado con los intentos efectuados los días 10 y 13 de mayo de 2013 (en cuyo caso, no habría caducidad) o, por el contrario, debe estarse, como fecha de notificación, a la efectiva comunicación de aquella resolución por la oficina de correos, acaecida el 17 de mayo de 2013 (supuesto en el que el expediente estaría caducado) (...)».

Delimitada la cuestión en los términos expresados, afirmará esta resolución después:

«este Tribunal coincide con la solución adoptada por la Sala de instancia respecto de la inexistencia de caducidad (...). Nuestra decisión se ampara, como inmediatamente diremos, en la aplicación al caso del artículo 58.4 de la Ley 30/1992 y en la adecuada interpretación de dicho precepto cuando, como es el caso, a dos intentos infructuosos de comunicación de una resolución (efectuados en legal forma antes de transcurrir el plazo de caducidad) le sigue la expresa notificación al interesado de esa misma resolución, pero superado ya aquel plazo máximo para resolver.

Al respecto, no está de más distinguir entre intento de notificación a efectos de entender resuelto el procedimiento dentro del plazo y notificación a efectos de que el acto despliegue todos sus efectos».

La Sentencia de 6 de febrero de 2019, con apoyo en una resolución precedente, vendrá después a concluir:

«En la sentencia de la Sección Quinta de esta Sala de 7 de octubre de 2011 (dictada en el recurso núm. 40/2010) afirmamos lo siguiente: (...) sí constan en el expediente dos intentos dentro del plazo máximo para resolver, la resolución ha de entenderse dictada dentro del plazo, aunque la notificación al interesado o destinatario exceda de dicho plazo máximo para resolver. Cosa diferente es, como indica la sentencia, que la eficacia del acto se despliegue a partir de la notificación y que sea precisamente entonces cuando para el interesado se abran los plazos para impugnarla en vía administrativa o judicial.

A nuestro juicio, el artículo 58.4 de la Ley 30/1992 solo puede interpretarse en los términos que resultan de su propia dicción literal: el intento de notificación efectuado en legal forma y debidamente acreditado es suficiente para “entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos”. Consideramos, además, que esa suficiencia concurre en todo caso (en el bien entendido de que aquellos intentos se realicen en debida forma), con independencia de que la resolución correspondiente se notifique o no, con posterioridad, al interesado».

Haciendo suyos los argumentos vertidos a la sazón en defensa de este planteamiento, unos argumentos que reproduce ahora también en los términos que siguen:

«Amparamos esta tesis en los siguientes argumentos:

1. El precepto en cuestión se refiere, cabalmente, al momento en que se tiene por cumplida la obligación de notificar en plazo, que se fija en la fecha del intento de notificación debidamente acreditado. Parece claro que si el legislador hubiera querido estar exclusivamente al momento concreto de la notificación (cuando, como es el caso, ésta tiene efectivamente lugar) así lo habría establecido expresamente.

2. Acoger como fecha relevante a efectos de caducidad solo la de la notificación de la resolución al interesado no solo supondría inaplicar aquel precepto, sino privarle de su finalidad, que no es otra que la de equiparar a la notificación (a los solos efectos de respetar el plazo de duración del procedimiento) el intento válidamente efectuado y constatado en el expediente.

3. Esta es la tesis que se deriva de la jurisprudencia de esta Sala anterior y posterior a la sentencia del Pleno de 3 de diciembre de 2013: el intento de notificación es el determinante para entender cumplida la obligación de resolver en plazo, aunque una doctrina anterior a aquella sentencia se refería a la forma concreta de acreditarla realización de dicho intento (la constancia por la Administración del intento infructuoso, situado entonces como fecha determinante para cumplir aquella obligación).

4. La interpretación anterior se refiere, exclusivamente, al supuesto de hecho que el artículo 86.4 (sic) de la Ley 30/1992 contempla, esto es, para entender cumplido el deber de resolver los procedimientos en plazo. Distinto es el caso, como ya ha señalado esta Sala, de la eficacia del acto notificado, que se despliega a partir de la notificación, momento en el que empiezan a correr los plazos de impugnación en sede administrativa o en vía judicial».

Este es el caso del procedimiento de disciplina urbanística que nos ocupa, en relación con la multa que ahora se pretende revisar, y a los efectos de la aplicación del art. 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que el primer intento infructuoso de notificación se produjo el 3 de junio de 2014 y en el que consta también que muchas de las vicisitudes por las que atravesó se han debido a la actitud tanto de la solicitante como del cotitular del inmueble.

3.2. En cualquier caso, cabe señalar además que el supuesto que nos ocupa no sería reconducible a la específica causa de nulidad bajo cuyo amparo se ejercita la acción de nulidad porque la supuesta realización de esta actuación administrativa extemporánea o fuera de plazo, que es lo que en definitiva se alega, no es incardinable en ninguno de los supuestos a los que la jurisprudencia contrae la

aplicación del precepto legal antes mencionado y a los que antes se hizo referencia (F. V, 2).

Lejos de concurrir, en efecto, la concreta causa de nulidad de pleno derecho alegada como fundamento de la revisión, en el supuesto que nos ocupa se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, en el que la interesada pudo realizar alegaciones y probar en el correspondiente expediente cuanto consideró oportuno en defensa de sus derechos, y se emitieron los informes preceptivos. Tampoco se aprecia violación del derecho a la tutela judicial efectiva, pues pudo igualmente impugnar en sede judicial la resolución sancionadora (Decreto 2518/2014, de 29 de mayo de 2014) y no lo hizo por motivos propios no imputables a la Administración.

Es más, en relación con el concreto vicio formal que se aduce (supuesto trascurso del plazo establecido para resolver), la jurisprudencia invocada por la propia Propuesta de Resolución (más exactamente, en el Informe que acompaña a dicha Propuesta), ha venido también a despejar las dudas al señalar, y así se recogía entre otras en la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2017 (Rec. 147/2017), y con anterioridad en la Sentencia de 16 de julio de 2013 (Rec. 499/2012), que, en los procedimientos con efectos desfavorables o de gravamen, la caducidad del procedimiento *«no justifica la apertura del procedimiento de revisión de los actos administrativos nulos de pleno derecho»* por cuanto *«no resulta manifiesto que concurra en al actuar administrativo el presupuesto de lesión de los derechos y libertades o el de prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido»*.

También, en la Sentencia n.º 1667/2020, de 3 de diciembre (Rec. 8332/2019), sobre un procedimiento de sanción por realización de obras sin licencia, el Tribunal Supremo vino a señalar:

«una jurisprudencia inconcusa de este Tribunal Supremo ha venido haciendo una interpretación integradora de los vicios de procedimiento y su relevancia a los efectos de la legalidad de los actos que se dictan en ellos. Se parte de una teoría sustancialista de dichos vicios, que tiene su fundamento básico en que las formas no tienen en nuestro Derecho una finalidad en sí mismas, sino que dichas formalidades han de examinarse en función de su finalidad que, en el caso del procedimiento administrativo, no es sino la garantía de acierto para la Administración, de adoptar la resolución más ajustada a la legalidad a que está sometida la Administración y, de otra parte, de evitar la indefensión de los ciudadanos, que no vean mermados sus derechos a hacer alegaciones y proponer pruebas en su defensa al adoptar esa decisión».

De tal manera:

«sólo en aquellos supuestos en que los actos de adoptaran de plano, esto es, sin trámite alguno del procedimiento impuesto legalmente, vicia el acto de nulidad de pleno derecho, como impone el primero de los preceptos examinados, que condiciona la nulidad a prescindir “total y absolutamente” de trámite procedimentales.

Fuera de esos supuestos extremos, los defectos de forma solo pueden afectar a la legalidad de los actos por la vía de la anulabilidad que, conforme al artículo 48 ya citado (...)

Dando un paso más, la jurisprudencia, como ya recordaba la sentencia 2160/1991, de 15 de julio, dictada en el recurso 756/1986, aconsejaba que deben los Tribunales de lo Contencioso evitar declarar nulidades por defectos formales cuando sea previsible que la Administración, una vez subsanados los referidos defectos formales, estuviera habilitada para dictar un acto de idéntico contenido, por ser procedente conforme al derecho material aplicable; llegando incluso a verse afectado el derecho fundamental a la tutela, como señala la sentencia de 21 de enero de 1991 (ECLI:ES:TS:1991:300) (...) ».

Pues bien, esto mismo es lo que, en definitiva, cumple concluir consiguientemente en el supuesto que nos ocupa, por lo que entiende este Consejo Consultivo que no habría lugar a apreciar la concurrencia de la concreta causa determinante de la nulidad de pleno derecho que se pretende hacer valer en este caso.

Por todo lo expuesto, se entiende que no procede la declaración de nulidad solicitada por la interesada, como correctamente concluye la Administración.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en los Fundamentos del presente Dictamen.