Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de marzo de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obra menor concedida a (...), mediante Resolución del Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo (EXP. 68/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el 14 de febrero de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 17 de febrero de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio de la licencia de obra menor concedida a (...), mediante Resolución del Consejero Director de esta Gerencia n.º 5764 de fecha 10 de noviembre de 2020.

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) 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).

3. Procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes,

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

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 459/2022, de 24 de noviembre, en el que 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, teniendo en cuenta que la Licencia de obra menor se concedió por Resolución del Consejero Director de esta Gerencia n.º 5764 de fecha 10 de noviembre de 2020, 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. 47 LPACAP, norma vigente a la fecha en la que se generó el acto administrativo cuya nulidad se pretende.

3.2. Respecto al Derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106).

Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades Locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio

de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP. 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 este caso el acto presunto referido es firme.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen fuese desfavorable.

4. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones:

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al *«órgano competente»* (art. 106.3). Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el art. 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los arts. 65, 67 y 110 LRBRL, *«los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común».*

Los Estatutos de la Gerencia Municipal de Urbanismo – aprobados por acuerdo plenario 10 de noviembre de 2005 y publicados en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 202, de 15 de diciembre –, en su art. 4, apartado 1) atribuyen a este Organismo Autónomo, entre otras, las facultades de revisión, anulación y revocación de sus actos administrativos, de conformidad con el ordenamiento jurídico, y al Consejero Director su otorgamiento (art. 11.1.e), siendo estos actos susceptibles de recurso de reposición ante el mismo órgano (art. 22.2).

En consecuencia, la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad del acto administrativo revisado, le corresponde al Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

5. En la Propuesta de Resolución, no se especifica la causa de nulidad de pleno Derecho en que incurre el acto administrativo cuya nulidad se pretende, de las previstas en el art. 47.1 LPACAP.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé que «cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

Por tanto, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso (se inició por Resolución de 24 de enero de 2024 del Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplió el día 24 de julio de 2024, por lo que se ha incurrido en caducidad al haber transcurrido el citado plazo, cuestión que será desarrollada posteriormente.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. El 11 de septiembre de 2020 (...) solicita licencia de obra menor para terminación de fachada consistente en enfoscado y pintado exterior, y reparación de cerramiento de jardín delantero.

2. El 16 de octubre de 2020 se requiere a la interesada a fin de que subsane su solicitud mediante la aportación de:

a) Descripción y justificación de las obras que pretenden ejecutarse.

b) Croquis acotado del estado actual y del estado modificado con las dimensiones del muro que se pretende realizar.

3. El 22 de octubre de 2020 la interesada presenta la documentación requerida.

4. El 26 de octubre de 2010 se emite Informe técnico por el Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo, en sentido favorable, al considerar que la edificación sobre la que se solicitan las actuaciones urbanísticas se encuentra en situación legal de consolidación y la actuación urbanística solicitada es adecuada a la legalidad urbanística pues cumple con las determinaciones del vigente Plan General de Ordenación.

5. Por Resolución n.º 5764/2020 de 10 de noviembre de 2020 del Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo se acuerda *«Conceder a (...) salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, la licencia solicitada para ejecutar las obras menores consistentes en reparación enfoscado y pintado de fachada y reparación de cerramiento de jardín delantero en un inmueble localizado en C/ (...), La Laguna según la documentación técnica aportada, y con sujeción a que se dé cumplimiento a las siguientes condiciones y determinaciones (...) ».*

6. El 29 de junio de 2021 la interesada comunica a la Gerencia Municipal de Urbanismo, la terminación de las obras correspondientes a la licencia de obra menor concedida.

7. Mediante Resolución del Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo n.º 1052 de fecha 16 de febrero de 2023, recaída en el expediente 2020004523 de Declaración de Fuera de Ordenación, se dispuso lo siguiente:

«Primero.- Declarar que la obra nueva de edificación inscrita en el Registro de la Propiedad nº3 a favor de (...) y (...), sita en (...), San Cristóbal de La Laguna, con una superficie construida del inmueble de 315,61 m² y un frente a vía pública de 10ml, se encuentra incluida en el supuesto establecido en el art. 361.5 b.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y artículo 28 la Ley 7/1990, de 14 de mayo de Disciplina Urbanística y Territorial, pues el inmueble se encuentra afectando a vial, pudiendo la administración incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística tal y como se informa en el punto I de los fundamentos jurídicos del presente.

Segundo. - Dar traslado al Servicio de Planeamiento y Planificación de las alegaciones presentadas por los interesados en lo referente a los aspectos relacionados con el planeamiento, a los efectos oportunos.

Tercero. - Dar traslado al Servicio de Licencias para, si procede, se inicie los trámites para la revisión de oficio del procedimiento de licencia de obra menor nº 2020005478.

Cuarto. - Notificar a (...) y (...), a (...) como actual titular registral y al Registro de la Propiedad nº 3 a los efectos de lo previsto en el artículo 28.4 c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. El presente procedimiento se inició por Resolución de 24 de enero de 2024 del Consejero Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo, por el que se dispone:

«Primero.- Iniciar expediente administrativo de revisión de oficio, previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de la licencia tramitada bajo el número de expediente 2020005478 de licencia de obra menor, concedida a (...), mediante Resolución del Consejero Director de esta Gerencia nº 5764 de fecha 10 de noviembre de 2020, por la que se concedió a (...) salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, la licencia solicitada para ejecutar las obras menores consistentes en reparación enfoscado y pintado de fachada y reparación de cerramiento de jardín delantero en un inmueble localizado en C/ (...), La Laguna, ya que la citada licencia se concedió sobre un inmueble afectando por vial, pudiendo la administración incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Segundo.- Conceder trámite de audiencia a (...), para que presente las alegaciones y/o documentos que estimen oportunas, y todo aquello que a su derecho conviniere, si así se estima procedente, por plazo de quince (15) días hábiles.

(...) »

2. El 29 de enero de 2024 se notifica a la interesada la Resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio.

3. El 31 de enero de 2024 la interesada solicita ampliación del plazo conferido para formular alegaciones, justificado en la complejidad de las circunstancias que concurren en el presente supuesto.

4. El 5 febrero de 2024 se concede por una sola vez dicha ampliación, por un plazo de siete días hábiles, a cuyo efecto se entiende suspendida la tramitación del expediente por el indicado plazo, según dispone el art. 22.1 de la citada Ley procedimental.

5. El 28 de febrero de 2024 se presenta por la interesada escrito de alegaciones por las que formula oposición al procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obra menor concedida y solicita se archive el expediente de revisión de oficio de la licencia al resultar la misma ajustada a derecho. Acompaña informe técnico sobre alineación de fachada a vial existente, elaborado por Arquitecta Técnica e Ingeniero de edificación.

6. El 25 de marzo de 2024 se emite Informe Técnico por el Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

7. El 8 de mayo de 2024 se emite Informe por el Servicio de Planeamiento y Planificación

8. El 29 de agosto de 2024 de formula Informe Propuesta de Resolución por la que se propone:

«Primero. - Desestimar las alegaciones formuladas por (...), según los fundamentos jurídicos expuestos en el presente acto.

Segundo.- Declarar de oficio la nulidad de la licencia concedida a (...), mediante Resolución del Consejero Director de esta Gerencia nº 5764 de fecha 10 de noviembre de 2020, recaída en el expediente 2020005478 de licencia de obra menor, por la que se dispuso "Conceder a (...) salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, la licencia solicitada para ejecutar las obras menores consistentes en reparación enfoscado y pintado de fachada y reparación de cerramiento de jardín delantero en un inmueble localizado en C/ (...), La Laguna.", ya que por Resolución del Consejero Director nº 1052 de fecha 16 de febrero de 2023, recaída en el expediente 2020004523 de Declaración de Fuera de Ordenación en relación con la edificación sita en (...), San Cristóbal de La Laguna, se dispuso Declarar que la obra nueva de edificación inscrita en el Registro de la Propiedad nº3 a favor de (...) y (...), sita en (...), San Cristóbal de La Laguna, con una superficie construida del inmueble de 315,61 m² y un frente a vía pública de 10ml, se encuentra incluida en el supuesto establecido en el art. 361.5 b.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y artículo 28 la Ley 7/1990, de 14 de mayo de Disciplina Urbanística y Territorial, pues el inmueble se encuentra afectando a vial, pudiendo la administración incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística».

9. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 17 de febrero de 2025, se 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 LCCC].

IV

En el presente asunto, como ya se manifestó en el primer Fundamento del presente Dictamen, teniendo en cuenta la fecha de la Resolución de inicio del presente procedimiento (24 de enero de 2024), se ha producido la caducidad el día 24 de julio de 2024, de acuerdo con lo establecido en el art. 106.5 LPACAP.

De este modo, el art. 106.5 LPACAP dispone que *«Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad de este (...) ».*

El art. 95 LPACAP a su vez previene, en su apartado tercero, que *«La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado».

Una vez transcurrido el plazo de seis meses, el pronunciamiento del Consejo Consultivo solo puede ser el de apreciar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, de acuerdo con lo previsto en el art. 106.5 LPACAP; todo ello sin perjuicio de que la Administración pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento, al considerar que no existe limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho, pudiendo también acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente.

En consecuencia, procede que por la Administración que haya incoado el procedimiento se declare la caducidad como modo de terminación del procedimiento previsto en el art. 84.1 LPACAP, acordando el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que se pueda iniciar uno nuevo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 106.1 LPACAP, en cuyo caso se le incorporarán los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, pero debiendo cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba, audiencia al interesado y cuya Propuesta de Resolución deberá someterse al dictamen preceptivo de este Consejo.

C O N C L U S I Ó N

No procede entrar en el fondo del asunto, por cuanto el procedimiento ha caducado al haber transcurrido el plazo previsto en el art. 106.5 LPACAP.