

Dictamen Núm. 101/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de junio de 2025, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 23 de mayo de 2025 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la revisión de oficio incoada a instancia de parte por con motivo de la presunta nulidad de pleno derecho de una Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grado de 3 de agosto de 2023 al considerar que la misma había sido dictada una vez transcurrido el plazo de caducidad del procedimiento administrativo seguido.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El 3 de agosto de 2023 el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta en el expediente de referencia municipal 2021/XXX una Resolución que en su parte dispositiva establece: “Primero: Acordar la ejecución de expediente de restauración de la legalidad urbanística por las obras ejecutadas sin licencia por (el interesado), las cuales han consistido en la construcción de una casa y

resultan ilegalizables a tenor de los informe emitidos./ Segundo: Denegar (al interesado) la legalización de la obras de construcción de una casa-habitación y requerir al interesado para que en el plazo de dos meses proceda a la demolición de las mismas./ El incumplimiento de dicha orden constituye una infracción urbanística conforme al art 244.3 del TROTU./ Se apercibe al interesado de que en caso de no proceder a la demolición en el plazo de dos meses se llevará a cabo por medio de la ejecución subsidiaria a su costa en los términos de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas./ Tercero: Dar traslado de la presente Resolución al Registro de la Propiedad para la inscripción registral conforme al Real Decreto 1093/1997. Y al interesado”.

El día 1 de abril de 2024 tiene entrada en el Registro Electrónico un escrito del representante del interesado en el que tras poner de manifiesto que la Resolución anterior es “manifiestamente nula de pleno derecho e inexistente”, solicita el “inicio del procedimiento de revisión de oficio” de la misma, en base por un lado, en la “caducidad del expediente”, y, por otro, en la, en su opinión, “prescripción de la acción administrativa”, que en relación a la “restauración de la legalidad urbanística” constituía el fondo del procedimiento administrativo en el que la misma fue adoptada.

A la vista de la solicitud formulada, con fecha 8 de abril de 2024 el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta una nueva Resolución que en su parte dispositiva establece: “Primero.- Tener por presentadas las alegaciones realizadas por (...) en representación (del interesado) en el que solicita un procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de fecha 03-08-2023./ Segundo.- Inadmitir a trámite dicha petición, pues no incurre la Resolución precitada en causa de nulidad de pleno derecho de conformidad con el art 47.1 LPAC, no siendo tampoco posible la declaración de lesividad de la misma de conformidad con el art 48 de la citada ley al producir efectos desfavorables o de gravamen”.

Interpuesto por el interesado recurso contencioso-administrativo contra esta Resolución de 8 de abril de 2024 del Alcalde del Ayuntamiento de Grado, el día 28 de junio de 2024 la Ilma. Sra. Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Oviedo, dicta Sentencia con el siguiente “Fallo: Debo estimar y estimo parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por (...) contra Decreto 390/2024, del Alcalde del Ayuntamiento de Grado, de 8 de abril de 2024, por el que se acordaba inadmitir la solicitud del demandante de 2 de abril de 2024, de inicio de procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 3 de agosto de 2023, anulando el mismo y dejándolo sin efecto, por no ser conforme a derecho, acordando que por el Ayuntamiento de Grado se proceda a tramitar dicha solicitud de 2 de abril de 2024”.

2. A la vista de la Sentencia de 28 de junio de 2024 consignada en el antecedente anterior y al objeto de dar cumplimiento a lo ordenado en su fallo, el día 7 de mayo de 2025 el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta, en el expediente de referencia municipal 2024/XXXX, la siguiente Resolución: en primer lugar “Consta en el expediente que el Pleno de 18 de marzo de 2025 adoptó el siguiente acuerdo:/ Primero.- Iniciar expediente de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía de fecha 3 de agosto de 2021 (*sic*) en base a la solicitud presentada por (...) en nombre y representación (del interesado), como nula de pleno derecho por haber sido dictada una vez transcurrido el plazo de caducidad del procedimiento administrativo, lo que determinaría su nulidad en aplicación de la causa establecida en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común./ Segundo.- Solicitar Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias (...). Tercero.- Dispone que recibido el Dictamen, se dará trámite de audiencia a los interesados por un plazo de entre diez y quince días para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes (...). En función de ello dispongo que se remita la pertinente comunicación (al

interesado) sobre la incoación de expediente de revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía de fecha 3 de agosto de 2021 como nula de pleno derecho por haber sido dictada una vez transcurrido el plazo de caducidad del procedimiento administrativo, lo que determinaría su nulidad en aplicación de la causa establecida en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común./ A tal efecto se le concede un plazo de diez días para que realice las alegaciones y presente los documentos que estime oportunos previa la nueva remisión al Consejo Consultivo”.

3. Notificada la Resolución anterior al interesado el día 8 de mayo de 2025, el día siguiente el mismo presenta en el Registro Electrónico un escrito de alegaciones en el que se reitera en el contenido de su escrito de 1 de abril de 2024 -consignado en el antecedente 1-, y en el que, recordemos tras poner de manifiesto la “nulidad de pleno derecho e inexistente” de la Resolución de 3 de agosto de 2023, solicitaba el “inicio del procedimiento de revisión de oficio” de la misma, en base por un lado, a la “caducidad del expediente”, y, por otro, en la, en su opinión, “prescripción de la acción administrativa”, que en relación a la “restauración de la legalidad urbanística” constituía el objeto del procedimiento administrativo en el que la que fue adoptada.

4. Con fecha 22 de mayo de 2025 el Secretario del Ayuntamiento de Grado emite informe en el procedimiento de revisión de oficio. En relación con la “caducidad del expediente” alegada por el interesado como posible causa de nulidad de pleno de derecho, el Secretario municipal razona lo siguiente: “1.- En cuanto a la caducidad se alude a que el inicio del expediente se habría producido el 2 de junio de 2021, con lo que estima que cuando recibe la primera alegación en fecha de 20 de mayo ya habría tenido lugar la caducidad y que en todo caso la resolución dictada es de fecha 3 de agosto de 2023./ Atendiendo al expediente administrativo se puede comprobar que el Ayuntamiento recibe la comunicación del Registro el 3 de junio de 2021 pero el

inicio de actuaciones municipales tiene lugar con el informe del Inspector Urbanístico el 17 de febrero de 2022. No obstante, a la vista de la fecha en que se dicta y notifica la resolución es evidente que se ha sobrepasado sobradamente el plazo de 3 meses de tramitación del procedimiento administrativo./ A tal efecto debe tenerse en cuenta que el Ayuntamiento decide tramitar un expediente de restauración de la legalidad urbanística respecto al cual no se señala plazo específico en el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio (TROTU), con lo que entenderse aplicable el plazo supletorio de 3 meses establecido en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común./ Respecto a las consecuencias del hecho de que se haya dictado una resolución una vez que se ha producido la caducidad del procedimiento, aunque no se haya declarado expresamente, el interesado hace relación a los criterios que viene utilizando el Tribunal Supremo al respecto como los aludidos en las Sentencias 436 y 428 de 2018 en las que se estima que la resolución dictada tras el transcurso del plazo de caducidad estaría viciada por una causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015 por haber prescindido del procedimiento establecido”.

En atención a lo razonado, el Secretario del Ayuntamiento de Grado finaliza su informe de fecha 22 de mayo de 2025, con la siguiente propuesta: “Solicitar el Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de conformidad con el artículo 22.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre./ La propuesta que se eleva es la revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía de fecha 3 de agosto de 2021 (*sic*) en base a la solicitud presentada por (...) en nombre y representación (del interesado), como nula de pleno derecho por haber sido dictada una vez transcurrido el plazo de caducidad del procedimiento administrativo, lo que determinaría su nulidad en aplicación de la causa establecida en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común. Con la petición del mismo se suspende el plazo de resolución del expediente”.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de mayo de 2025, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grado de 3 de agosto de 2023 en expediente de referencia municipal 2021/XXX, adjuntando a tal fin, además de un Extracto de Secretaría, una copia del citado expediente en soporte digital, junto con un índice numerado del mismo, y una copia del propio expediente revisión de oficio, al que se le da referencia municipal 2024/XXXX, junto con un índice numerado del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

ÚNICA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Grado, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

A la vista de la documentación incorporada al expediente remitido, anticipamos ya que no cabe, en el momento presente, un pronunciamiento sobre la procedencia de la revisión de oficio tal y como la misma ha sido planteada.

A tal efecto, partimos que el acto sujeto a revisión de oficio, esto es la Resolución, relatada en el antecedente 1, adoptada por el Alcalde del Ayuntamiento de Grado el día 3 de agosto de 2023 -y no del año 2021 como se

señala por error en la propuesta sometida a nuestra consideración, y ello a pesar de que este error ya ha sido advertido por el interesado-, constituye el acto que pone fin a un expediente de referencia municipal 2021/XXX. Conviene notar que si bien en su inicio este expediente de referencia municipal 2021/XXX parecería estar dirigido a proceder a la “inscripción obra nueva por antigüedad” de una edificación levantada por el interesado en una finca, lo cierto es que el resultado final de este expediente, plasmado como decimos en la Resolución de 3 de agosto de 2023, ahora sujeta a revisión de oficio, no fue otro que el declarar la ilegalidad, a lo que se une la imposibilidad de proceder a la legalización de lo construido, con las consecuencias que se asocian a tal declaración en orden a la restauración de la legalidad urbanística alterada.

Pues bien, repasada con detenimiento la voluminosa documentación incorporada a este, por lo demás, complejo expediente de referencia municipal 2021/XXX, nos encontramos con que en un escrito presentado por el interesado en el mismo el día 1 de abril de 2024 a través del abogado que lo representa -documentos 48 y 49 del expediente 2021/XXX-, este puso en conocimiento de los servicios urbanísticos del Ayuntamiento de Grado que en la cuestionada construcción habita una tercera persona física, a la que se identifica, toda vez que la misma “constituye en el momento actual la morada” de esa persona, “quien la ocupa a título de arrendatario desde el día 1 de mayo de 2019 y por mor del contrato de arrendamiento firmado con mi mandante en esa misma fecha”. Refuerza lo anterior el documento referenciado con el número 54 del expediente 2021/XXX, consistente en un “volante histórico convivencia altas y bajas”, acreditativo de que a fecha 3 de abril de 2024 en el Padrón Municipal de Grado esta tercera persona figura como habitante en la controvertida vivienda desde el 13 de noviembre de 2019.

En estas condiciones, situados en la perspectiva de la regularidad del procedimiento seguido bajo referencia municipal 2024/XXXX, con el objeto de ejecutar el fallo de la Sentencia de 28 de junio de 2024 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Oviedo, en el que se ordena tramitar

la solicitud del demandante de 2 de abril de 2024, de inicio de procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 3 de agosto de 2023, si tenemos en cuenta que el arrendatario de esta construcción ostenta la incontrovertible condición de parte interesada en este expediente de revisión de oficio, por una elemental aplicación de lo establecido en el artículo 4.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), conforme al cual han de ser considerados parte interesada en todo de tipo de procedimientos los que, “sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”, impone la retroacción del procedimiento al objeto de que se despache con este tercer interesado el trámite de audiencia, establecido para todo tipo de procedimientos en el artículo 82 de la LPAC.

Además de esta retroacción del procedimiento, y con ocasión de la misma, se hace necesaria una aclaración sobre una cuestión de trascendencia en orden al recto ejercicio de la acción de revisión de oficio por parte del interesado al amparo de lo establecido en el artículo 106 de la LPAC.

En este sentido, siguiendo el razonamiento del interesado, observamos que para el mismo el motivo determinante de la nulidad de pleno derecho que concurriría en la Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Grado de 3 de agosto de 2023, vendría determinado por la circunstancia de que, habiendo sido iniciado de oficio el procedimiento de referencia municipal 2021/XXX, por el Ayuntamiento de Grado el día 3 de junio de 2021, la Resolución que puso fin a este procedimiento, dictada el 3 de agosto de 2023, lo habría sido con el expediente caducado, lo que contravendría lo dispuesto en el artículo 25.1.b) de la LPAC, en el sentido de que, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio en el que el Ayuntamiento de Grado ejercita “potestades sancionadoras o, en general de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen”, el vencimiento del plazo máximo para su resolución -tres meses-, habría determinado, sin más, la “caducidad”, del procedimiento, de forma tal que el contenido de la Resolución claramente extemporánea que pusiera fin al

procedimiento no podría ser otro que la declaración de “la caducidad”, y de manera simultánea, ordenar “el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95” de la LPAC.

Por su parte, el Ayuntamiento de Grado, en la propuesta que firma su Alcalde-Presidente el 23 de mayo de 2025, y con la que se pondría fin al procedimiento de revisión de oficio instando por el interesado el 1 de abril de 2024, en ejecución de lo ordenado en el fallo de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Oviedo, parece asumir en lo sustancial, al proponer “la revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía de fecha 3 de agosto de 2021 (*sic*)”, el planteamiento del interesado, esto es, que nos encontramos ante un acto nulo de pleno derecho, toda vez que tratándose de un procedimiento iniciado de oficio por el propio Ayuntamiento -no el 3 de junio de 2021, como sostiene el interesado, sino el 17 de febrero de 2022 como admite el Ayuntamiento en esta propuesta, al ser la fecha “de inicio de actuaciones municipales”-, la, en cualquier caso, evidente extemporaneidad de su Resolución final de 3 de agosto de 2023, debería conducir, sin más, a constatar y declarar la caducidad del mismo y el consiguiente archivo de las actuaciones.

No obstante, esta coincidencia en el resultado final entre el interesado y el Ayuntamiento de Grado en orden a la procedencia de la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de 3 de agosto de 2023, al haber sido dictada la misma de forma claramente extemporánea, en un procedimiento que habría sido iniciado de oficio por el Ayuntamiento de Grado -bien el 3 de junio de 2021 como sostiene el interesado, o el 17 de febrero de 2022, como afirma el Ayuntamiento-, se enfrenta, a la vista de la documentación incorporada al expediente remitido, a dos dificultades principales.

La primera de estas dificultades estriba en que el expediente de referencia municipal 2021/XXX en el que se dicta la Resolución de 3 de agosto de 2023 que ahora es objeto de revisión de oficio, no ha sido posible que este Consejo pueda identificar acto alguno que pueda ser considerando propiamente

como iniciador del mismo y, además, si el mismo fue iniciado, de oficio o a instancia del interesado, con las diferentes consecuencias que de ello se derivarían de este dato en atención a lo dispuesto en los artículos 24 y 25, en relación con el 21, de la LPAC.

En segundo lugar, llama nuestra atención que en la instrucción del reiterado expediente municipal de referencia 2021/XXX, el propio interesado incorporara al mismo, documentos en los que, contradiciendo su argumentación principal en apoyo de su pretensión revisora -procedimiento iniciado de oficio, caducado al momento de su resolución final-, afirma de manera clara todo lo contrario.

En concreto, resulta cuando menos desconcertante, por ser abiertamente contradictorio con la argumentación del interesado al solicitar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 3 de agosto de 2023, el documento referenciado como número 21 del reiterado expediente 2021/XXX, en el que el propio interesado el día 4 de septiembre de 2023 afirma lo siguiente: "Que el día 3 de junio de 2021 presentó en ese Ayuntamiento de Grado una solicitud de legalización como vivienda, de una caseta de aperos de su propiedad ubicada en (...) como consecuencia de que el Catastro llevaba emitiendo desde el año 2011 el IBI correspondiente a dicha caseta de aperos como si se tratase de una vivienda", para manifestar más adelante en este mismo escrito lo siguiente: "Que desiste de la solicitud de legalización de dicha construcción como vivienda, y solicita se proceda al archivo del expediente administrativo iniciado por esta parte el día 3 de junio de 2021".

Las dudas y contradicciones son evidentes, y de la respuesta que a las mismas se les dé, en un sentido o en otro, esto es en qué momento se inició el expediente 2021/XXX de los del Ayuntamiento de Grado, y si este procedimiento fue iniciado de oficio o a instancia del interesado, depende el fondo de la cuestión sometida al preceptivo dictamen de este Consejo, por lo que se hace imprescindible, al hilo de la retroacción del procedimiento ya dictaminada, una clara respuesta a las dudas que se suscitan.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada, debiendo retrotraerse el procedimiento en el sentido expuesto.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.