



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **172/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 1 de julio de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde - Presidente del Ayuntamiento de San Javier, mediante oficio registrado el día 28 de mayo de 2025 (REG. número 202590000407737), sobre revisión de oficio relativa al expediente de disciplina urbanística tramitado a --, por obras en Urbanización -- de La Manga del Mar Menor (exp. 2025_192), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El expediente a que se refiere este Dictamen ya fue objeto de una consulta anterior al Consejo Jurídico, que dio lugar a la evacuación del Dictamen 74/2025, el cual concluyó que no podía dictaminar en sentido favorable la declaración de nulidad pretendida, dada la ausencia, en el expediente remitido junto a la consulta, de información necesaria para pronunciarse sobre si en el supuesto sometido a consideración de este Órgano consultivo concurría la causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento, en la medida en que la base fáctica de aquélla, es decir, el aumento de volumen de la edificación, no podía determinarse con certeza de la documentación adjunta a la consulta.

Reitera ahora el Ayuntamiento la solicitud de Dictamen, a la que se adjunta diversa documentación complementaria que, según su parecer, subsanaría el defecto de información que impidió al Consejo Jurídico apreciar la existencia de la causa de nulidad invocada.

Sin perjuicio de dar ahora por reproducidos los Antecedentes de dicho Dictamen, se estima oportuno recordar que la consulta versa sobre una propuesta municipal de declaración de nulidad del decreto del Concejal Delegado de Urbanismo n.º 2368/2023, de 26 de mayo, que declaró legalizadas unas obras de reforma en una vivienda sita en la banda de protección del dominio público marítimo-terrestre. Si bien los servicios técnicos municipales consideraron que las obras objeto de infracción podían ser legalizadas a la luz de las justificaciones ofrecidas por la promotora en el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, por Resolución de la Dirección General de Movilidad y Litoral, de 14 de junio de 2023, se denegó la autorización para la ejecución y legalización

de las obras, al entender que, de acuerdo con el apartado 2.d) de la Disposición transitoria decimocuarta del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, como consecuencia de las obras se producía un aumento de volumen no autorizable en servidumbre de protección.

SEGUNDO.- Una vez remitido el Dictamen 74/2025 a la autoridad consultante, por la instructora se evacuó informe el 4 de abril de 2025, en el que advierte que en el expediente obrante en los archivos municipales existe documentación que no fue aportada en su momento al Órgano Consultivo, por lo que propone completar dicha información mediante la remisión del *“certificado técnico” que, según el índice de documentos, la mercantil interesada acompañó a su escrito de alegaciones al expediente de disciplina urbanística en que se dictó el acto a revisar, con las fotografías adjuntas al informe de inspección de fecha 6 de julio de 2023, referido en este informe y con la memoria técnica/proyecto que la mercantil acompañó a su declaración responsable de obras y que presentó junto con su solicitud de autorización ante la Dirección General de Movilidad y Litoral*. Asimismo, propone el informe reiterar la solicitud de Dictamen, con suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio.

Con fundamento en dicho informe-propuesta, y a propuesta del Alcalde, el 15 de mayo de 2025 el Pleno adopta el siguiente Acuerdo:

“Primero.- Completar, con el “certificado técnico” que, según el índice de documentos, la mercantil interesada acompañó a su escrito de alegaciones al expediente de disciplina urbanística en que se dictó el acto a revisar, con las fotografías adjuntas al informe de inspección de fecha 6 de julio de 2023, referido en este informe y con la memoria técnica/proyecto que la mercantil acompañó a su declaración responsable de obras y que presentó junto con su solicitud de autorización ante la Dirección General de Movilidad y Litoral, y a la que se refiere también el cuerpo del acuerdo del Consejo, de 25 de marzo de 2024, el expediente remitido al Consejo y comunicarlo de nuevo no a través de notificación sino por el sistema de registros, procediendo a reiterar la solicitud de dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia con los requisitos que dispone el artículo 46 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, de la propuesta de resolución que esta instructora formuló, en fecha 24 de octubre de 2024.

Segundo.- Suspender el transcurso del plazo para dictar resolución del procedimiento de revisión de oficio objeto del expediente 13894/2024, al amparo de la letra d) del art. 22.1 de la LPACAP, hasta que recaiga el preceptivo Dictamen del superior órgano consultivo autonómico, por el tiempo que medie entre la petición de Dictamen, que deberá comunicarse al Consejo Jurídico Autonómico y a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos.

Tercero.- Notifíquese este acuerdo a todas las personas interesadas y comuníquese al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, a los efectos oportunos”.

Consta en el expediente que el Acuerdo plenario fue notificado a la promotora interesada el 19 de mayo de 2025.

TERCERO.- Con fecha 20 de mayo de 2025 (con presentación en registro el 28 de mayo), el Alcalde del Ayuntamiento de San Javier reitera al Consejo Jurídico *“la solicitud de Dictamen de la propuesta de declaración de nulidad del decreto del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de San Javier, n.º 2368/2023, de 26 de mayo, dictado en el expediente de disciplina urbanística 3628/2023, formulada por la Instructora del expediente,*

en fecha 23 de octubre, y que obra en su poder”.

A dicha solicitud se acompaña un extracto de secretaría con las actuaciones realizadas con posterioridad a la recepción del Dictamen 74/2025 de este Consejo Jurídico, una copia de los documentos que completan el expediente administrativo y un índice de estos últimos.

La documentación complementaria ahora remitida es la que sigue:

- “Proyecto básico y de ejecución de reforma de vivienda unifamiliar” ubicada en Urbanización --, Bloque -, vivienda --, La Manga del Mar Menor, que está firmado en marzo de 2023 por un Arquitecto y encargado como promotor por “--”.

- Informe de un Inspector de urbanismo, de 6 de julio de 2023, en el que se indica que “Con fecha 5 de julio de 2023, se gira visita de inspección a la referenciada parcela, donde se puede observar que en las obras solicitadas se ha procedido a un aumento de volumen emplazadas en Servidumbre de Protección, consistentes en la demolición de la pared medianera en porche de entrada con aumento este al salón principal, las medidas del porche exterior son de 4.70 m por 2.20 m”. Este informe sí obraba en el expediente remitido en su día al Consejo Jurídico y así se reseñó en el Dictamen 74/2025. Sin embargo, no se remitió entonces el reportaje fotográfico que acompañaba a dicho informe, y que ahora sí se incorpora a la documentación facilitada, en el que se muestra el exterior de la vivienda, antes y después de la reforma, con el cerramiento efectuado en el porche.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, acto objeto de revisión, procedimiento y competencia orgánica para resolver.

Procede dar por reproducidas las consideraciones efectuadas en nuestro Dictamen 74/2025, en relación con los extremos indicados en el encabezamiento.

SEGUNDA.- Sobre el plazo para promover la revisión de oficio y el plazo para resolver la revisión de oficio.

I. Por lo que se refiere al requisito temporal para promover las revisiones de oficio, se debe recordar que no existe un plazo predeterminado en la Ley para la incoación del procedimiento. El apartado 1 del artículo 106 LPAC determina que la nulidad del acto administrativo puede declararse “en cualquier momento”, como ya se ha apuntado.

La acción de nulidad es imprescriptible, ya que su ejercicio no está sujeto a plazo alguno, si bien conviene tener presente que, en orden a la revisión, siempre operan con carácter general los límites previstos en el artículo 110 LPAC, de modo que la regla general es que no existen restricciones temporales a la incoación del procedimiento, salvo cuando, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, el ejercicio de la acción de revisión resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

II. No obstante, esa regla general, según la cual la acción de revisión por nulidad de pleno derecho está abierta siempre que no se transgredan los principios que se han señalado, se limita y excepciona expresamente en el ámbito de las licencias urbanísticas. En estos casos, la revisión se encuadra en la protección de la legalidad urbanística, para cuyo ejercicio es preciso que no haya transcurrido aún el plazo señalado en la norma urbanística de aplicación. Si ese plazo existe y ha vencido, no resulta posible revisar el acto favorable que es la licencia.

En el supuesto sometido a consulta, y aun cuando en puridad no se trata de la revisión de una licencia urbanística, sino del decreto por el que se declaran las obras legalizadas, ha de señalarse que tampoco se habría excedido el plazo de prescripción establecido en el artículo 294 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM), referente a la prescripción de las infracciones y sanciones, y en cuya virtud las infracciones urbanísticas muy graves y graves prescriben a los cuatro años, plazo que se eleva a ocho años cuando las infracciones afecten a sistemas generales, zonas verdes, espacios libres, viales, equipamientos y espacios naturales especialmente protegidos.

En consecuencia, la Administración municipal puede ejercitar su facultad revisora, puesto que el decreto cuya declaración de nulidad se pretende se dictó el 26 de mayo de 2023, incoándose el procedimiento revisor el pasado 19 de septiembre de 2024.

II. Ha de precisarse que este Dictamen, al igual que el 74/2025, se inserta en el procedimiento de revisión de oficio iniciado el 19 de septiembre de 2024, pues el oficio remitido por el Alcalde del Ayuntamiento de San Javier se limita a reiterar la consulta sobre la misma propuesta de resolución que ya se sometió en su día a este Consejo Jurídico. Reiteración de la solicitud de dictamen que se complementa con una documentación adicional a la que en su día se remitió junto a la consulta.

Hecha esta precisión, ha de señalarse que el artículo 106.5 LPAC establece que el plazo de duración del procedimiento de revisión será de 6 meses. En la medida en que se ha iniciado de oficio, *"el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo"*.

Comoquiera que el acuerdo de incoación del procedimiento se adoptó el 19 de septiembre de 2024, el plazo de tramitación habría vencido el 19 de marzo de 2025.

No obstante, el Pleno del Ayuntamiento acordó suspender el plazo de tramitación del procedimiento, al amparo de lo previsto en el artículo 22.1,d) LPAC, el 14 de noviembre de 2024. También se sabe que dicho acuerdo de suspensión se puso a disposición de la mercantil interesada, que aceptó la notificación el día 19 de noviembre de 2024.

Acerca de la fijación del día en el que debe entenderse suspendido el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución (*dies a quo*), este Órgano consultivo ha sostenido de manera reiterada que el precepto citado [art. 22.1,d) LPAC] lo vincula con la petición del informe -en este caso, dictamen-correspondiente. Por ello, junto con el Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos, ha entendido que es la concreta petición de dictamen, y no el acuerdo de suspensión, la que determina la suspensión del procedimiento, que en este caso se fija en el 18 de noviembre de 2024. No obstante, el transcurso de dicho plazo de tres meses (computado de fecha a fecha, *ex artículo* 30.4 LPAC) venció el 18 de febrero, momento en el que se reanudó el plazo de seis meses establecido para la resolución del procedimiento que se ha mencionado.

Así pues, a partir del 19 de marzo de 2025, había que sumar los tres meses en los que estuvo suspendido el procedimiento, por lo que el procedimiento habría caducado el 19 de junio de 2025.

Es cierto que, cuando el 28 de mayo de 2025, se vuelve a solicitar la evacuación de Dictamen, se acuerda una nueva suspensión del procedimiento y así se comunica a la promotora interesada. No obstante, en la medida en que nos encontramos en el mismo procedimiento de revisión en el que ya se había acordado su suspensión al amparo del artículo 22.1, letra d) LPAC, agotando el plazo máximo de suspensión de tres meses, una nueva suspensión con idéntico fundamento y para la evacuación del mismo dictamen podría generar un indebido alargamiento del plazo, que defraudara el fin perseguido con la caducidad, que no es otro que garantizar que el procedimiento se resolverá en un sentido u otro en un plazo máximo determinado, limitando la incertidumbre que una larga pendencia de la revisión inevitablemente genera en quien ve amenazados sus derechos e intereses por el ejercicio de la potestad revisora de la Administración. Y ello, como manifestación concreta de los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de eficacia, consagrados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que imponen una interpretación restrictiva de las causas que habilitan a la Administración a alterar el devenir de los plazos de tramitación, y obligan a efectuar una utilización prudente y moderada de aquéllas.

Además, ha de valorarse la actitud de la Administración en el desarrollo del procedimiento, de modo que una tramitación poco rigurosa en la petición del informe preceptivo que fundamenta la suspensión, no debe beneficiar a la Administración solicitante. Así ocurre en el supuesto sometido a consulta, en el que, cuando se solicitó el Dictamen del Consejo Jurídico por primera vez, no se acompañó la consulta con todos los antecedentes necesarios que puedan influir en el dictamen, como se establece en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril. Ello derivó en la evacuación de un Dictamen que, ante la insuficiencia de la información facilitada por el expediente acerca de la certeza y realidad de las obras efectivamente realizadas en la vivienda, no pudo dictaminar en sentido favorable la propuesta municipal de declaración de nulidad.

Se reitera ahora la solicitud de Dictamen en el mismo procedimiento revisor, y sometiendo a consulta la misma propuesta de resolución que ya fue objeto de consideración en el Dictamen 74/2025, con ocasión de cuya solicitud ya se acordó por la Administración consultante la suspensión del plazo máximo de resolución del procedimiento de revisión de oficio, alcanzando el máximo legal previsto de tres meses. Entiende el Consejo Jurídico que, en principio, no cabe un nuevo cómputo total del plazo de suspensión ante la reiteración de la consulta, toda vez que el plazo máximo de suspensión ya se consumió durante la evacuación del Dictamen 74/2025. Una nueva suspensión, motivada en la nueva petición del mismo Dictamen, conllevaría un uso abusivo de la facultad de suspensión por parte de la Administración consultante y sería contraria al principio de buena administración y a la función de garantía del ciudadano que corresponde al procedimiento administrativo.

Cabe recordar que el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, en Sentencia de 18 de marzo de 2008, señala que *“transcurrido el tiempo de suspensión, el cómputo del plazo legal para resolver vuelve*

a correr sin que la Ley 30/1992 tolere una segunda “parada de reloj” por el mismo concepto y para el mismo informe...”.

Por su parte, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su Memoria correspondiente al año 2014, contiene la siguiente consideración:

“En el supuesto de que el procedimiento respecto del cual se pide Dictamen estuviera incompleto o careciera de la instrucción de algún trámite necesario, el requerimiento (o informe de procedimiento) realizado por la Institución Consultiva al objeto de que se paliasen aquellas deficiencias debería de levantar la suspensión, sin perjuicio de que una vez subsanadas aquellas y solicitado nuevo informe, el plazo de suspensión pudiese continuar hasta la recepción del nuevo informe, siempre que no hubiere transcurrido el tiempo restante máximo de suspensión”.

Entiende el Consejo Jurídico, en consecuencia, que procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión iniciado el 19 de septiembre de 2024, sin perjuicio de la posibilidad con que cuenta el Ayuntamiento de San Javier de incoar uno nuevo, al que podrán incorporarse los actos y trámites que se hubieran mantenido igual de no haberse producido la caducidad, en los términos indicados en el artículo 95.3 LPAC.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión iniciado el 19 de septiembre de 2024, sin perjuicio de la posibilidad con que cuenta el Ayuntamiento de San Javier de incoar uno nuevo, al que podrán incorporarse los actos y trámites que se hubieran mantenido igual de no haberse producido la caducidad, en los términos indicados en el artículo 95.3 LPAC.

No obstante, V.S. resolverá.