

## SEGURIDAD JURÍDICA EN LA REVISIÓN DE OFICIO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Manuel PÉREZ ALCALÁ

*Técnico A1 Sección Administrativa de Urbanismo  
Ayuntamiento de Almuñécar*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso de Especialización en Disciplina Urbanística. Granada, CEMCI, abril a junio 2013.*

### SUMARIO:

1. Introducción.
2. La regulación de la potestad revisadora. Entre los principios de legalidad y seguridad jurídica.
3. La efectividad de la revisión de oficio y la ponderación de los límites a su ejercicio.
4. La influencia del tiempo transcurrido como límite a la revisión de actos urbanísticos.
5. Conclusiones finales.
6. Bibliografía

### 1. INTRODUCCIÓN

Dentro de la regulación de la disciplina urbanística, recogida en el Título VI de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), el último de sus preceptos, artículo 190, regula la “Revisión de Licencias Urbanísticas y órdenes de ejecución”. Cierra por tanto el último capítulo (V) sobre disciplina urbanística, que tiene por finalidad regular la “La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado”.

La ubicación sistemática del artículo 190 de la LOUA en el capítulo indicado explicita de inicio que el procedimiento de revisión de licencias urbanísticas tiene su fundamento en la necesidad de salvaguardar la legalidad, como consecuencia del principio constitucional recogido en el art. 9. ap.1 y 3 de la Constitución Española (CE), del que nace el mandando de sometimiento pleno de la Administración Pública a la ley y al Derecho (art. 103.1 de la CE). Sin embargo, también resulta ser un medio excepcional o último recurso para la consecución de dicho fin, ya que en el caso de los actos administrativos -entre los que analizaremos los de concesión de licencias

urbanísticas- afecta a aquellos que son firmes, y su anulación, especialmente tratándose de actos favorables o declarativos de derechos, puede generar perjuicios que representen una quiebra inadmisibles de otro principio constitucional, el de seguridad jurídica, consagrado en también en el art. 9.3 de la CE.

Es decir, la revisión es una potestad “bien singular y exorbitante”<sup>1</sup>, enmarcada dentro de la potestad de autotutela administrativa, que permite la depuración legal de la actuación administrativa en búsqueda del objeto de los intereses generales. Y ello ante situaciones aparentemente revestidas de legalidad, y generalmente consolidadas en el tiempo. Dado que el ejercicio de esta potestad es admisible, en principio, en todo momento<sup>2</sup>, y su ejercicio puede afectar gravemente a la seguridad jurídica, el legislador ha establecido los mecanismos para impedir que la misma “se convierta en un instrumento más lesivo que la afrenta a la legalidad que trata de restañar”<sup>3</sup>.

El conflicto entre legalidad y seguridad jurídica que late en esta institución, se manifiesta en su regulación, informada por tales principios e interpretada con arreglo a ellos, sin que siempre haya de prevalecer uno frente al otro<sup>4</sup>. De modo semejante, cuando se desciende al campo práctico de la aplicación del derecho, la influencia de esos principios en cada caso y la prevalencia definitiva de uno sobre el otro, se decide acudiendo al criterio corrector de la equidad. En congruencia con lo previsto en el art. 3.2 del CC, la autorización del recurso a la equidad como árbitro en cada caso concreto encuentra manifestación normativa expresa en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)<sup>5</sup>. Los límites que dicho precepto señala para el ejercicio de la potestad de revisión, permiten su exclusión cuando su ejercicio, incluso constatado el vicio de nulidad<sup>6</sup>, no resultara equitativo al implicar una quiebra inaceptable de la seguridad jurídica.

La naturaleza misma de la potestad de revisión de actos firmes, explica que en la práctica, uno de los factores determinantes para valorar su procedencia o su exclusión<sup>7</sup> por razones de equidad, sea el tiempo transcurrido. Dado que afecta a actos firmes y puede hacerlo en cualquier momento, en numerosas ocasiones esos actos se han producido mucho tiempo atrás y sin que haya existido ninguna puesta en duda de su legalidad por vía de recurso administrativo, como es habitual en el caso de actos favorables o declarativos de derechos; en tanto que implica un ataque a una apariencia de legalidad, tanto más traumática será la declaración de nulidad cuanto por mayor tiempo haya regido esa apariencia; el tiempo por el que se mantiene un acto firme desplegando efectos jurídicos en apariencia legales, puede dar lugar a la consolidación de situaciones y adquisición de derechos por terceros de buena fe; la actitud, activa o pasiva, tanto de la Administración autora del acto como del destinatario de mismo, antes y después de su nacimiento, etc. Todos estos son factores cuya ponderación se antoja imprescindible para determinar la solución en cada caso y en los que el tiempo transcurrido suele desempeñar un papel protagonista. El tiempo transcurrido, unido a otras circunstancias, bien puede justificar la no revisión de acto nulo de pleno derecho o, por el contrario, carecer de entidad suficiente para impedirlo.

Este trabajo tiene por objeto analizar la influencia del tiempo como límite a la potestad de revisión de actos firmes de concesión de licencia urbanística en el contexto de tensión entre legalidad y seguridad jurídica. Para ello nos referiremos a continuación a ese contexto general, y finalizaremos con un examen particular de la influencia del tiempo en estos procedimientos de revisión según la doctrina emanada, especialmente, de Consejo Consultivo de Andalucía.

## **2. LA REGULACIÓN DE LA POTESTAD REVISORA. ENTRE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.**

El artículo 190 de la LOUA establece en su apartado 1º que: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior [suspensión de la eficacia], las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo previsto en esta Ley, cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en esta Ley, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

Este precepto ha sido desarrollado reglamentariamente por el Decreto 60/2010, de 16 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, de manera que su artículo 58 dispone:

*1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la citada Ley, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.*

*2. Anulada la licencia u orden de ejecución, o aquél acto o acuerdo que ampare el derecho a construir, edificar o urbanizar, la Corporación Local procederá a restablecer el orden jurídico vulnerado, ordenando la inmediata reposición de la realidad física alterada al amparo del título anulado con adopción de algunas de las medidas previstas en el artículo 49.2, sin perjuicio de las responsabilidades que sean exigibles conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y de la iniciación, en su caso, del correspondiente procedimiento sancionador.*

3. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación de régimen local, la Consejería con competencia en materia de urbanismo podrá instar de las Corporaciones Locales la declaración de nulidad de los actos a los que se refiere el apartado primero, así como impugnar la desestimación expresa o presunta de las solicitudes que hubiere instado, en los términos y plazos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En ambos casos se realiza por el legislador una remisión al procedimiento de revisión de actos y disposiciones que se regula en el Capítulo I del Título VII de la LRJPAC, artículos. 102 a 106. En esta regulación, además de los casos de revocación de actos y rectificación de errores del art. 105, se distinguen los casos de revisión de actos nulos de pleno derecho (art. 102.1) recogidos en el art. 62.1 de la Ley -a los que nos referimos especialmente en este trabajo- y la declaración de lesividad de actos meramente anulables (art. 103.1) conforme a lo previsto en el art. 63.1, como presupuesto para la impugnación jurisdiccional posterior del acto anulable. Aunque sean de aplicación en lo no previsto las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos (Título VI de la Ley), se recogen normas específicas sobre admisión a trámite (art. 102.3), duración de los procedimientos y efectos de la falta de resolución expresa (arts. 102.5 y 103.3), adopción de medidas provisionales (art.104), competencia (103.4 y 5) y, finalmente, límites a las facultades de revisión cuya concurrencia impedirá la anulación del acto, aún constatados en él vicios que, en principio, la justificarían.

En esta regulación se aprecia la incidencia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, de modo que mientras que de un lado el legislador permite por ese mecanismo la depuración de actuaciones administrativa ilegales, sujeta el uso de esta facultad a reglas que la restringen a casos en que, *prima facie*, puede estar justificada, por encima incluso del mantenimiento de la seguridad jurídica. En este último sentido podemos enfocar la regulación vista, repasando algunos aspectos que dan cuenta del equilibrio que se trata de buscar.

- Los vicios que justifican la revisión.

Como se ha dicho, la revisión de actos administrativos y su anulación puede y debe<sup>8</sup> llevarse a cabo por la Administración por la vía prevista en el artículo 102 y sin necesidad de intervención judicial, cuando los vicios que en ellos concurren sean de especial entidad y sólo en ese caso. Esta limitación en atención al grado de las infracciones, representa una manifestación tanto del principio de legalidad (reacción obligatoria frente a infracciones graves) como del de seguridad jurídica (limitación de la dicha reacción sólo a tales casos). Así, el artículo 190.1 de la LOUA comienza limitando la potestad de revisión a los actos “*cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves*” previstas en ella. Sobre esto último, debemos remitirnos al art. 207.3 y 4 de la LOUA, que define las infracciones graves y muy graves, y a la Jurisprudencia, que ha definido la expresión<sup>9</sup>.

Los actos que incurran en vicios de mera anulabilidad (y, por exclusión, constituyan o habiliten infracciones leves), habrán de ser objeto de declaración de lesividad, sometida a la mayor garantía de un ulterior examen jurisdiccional (art. 103.1), y limitada temporalmente (art. 104). Puede observarse, la relevancia que se otorga al principio de seguridad jurídica, al someter a un procedimiento más garantista la eliminación de actos firmes cuando sean simplemente anulables. Ello no implica que no pueda acudir a la declaración de lesividad en el caso de actos nulos, lo que no ocurre a la inversa, pues los actos meramente anulables no pueden ser anulados directamente por la Administración<sup>10</sup>.

El carácter restrictivo de este mecanismo excepcional, se manifiesta también la prudencia y moderación que debe regir en la Administración de las causas de nulidad de pleno derecho, según constante jurisprudencia y el carácter restrictivo con que han de interpretarse<sup>11</sup>. Especialmente interesante a este respecto es la distinción jurisprudencial entre requisitos esenciales y no esenciales a los que alude el art. 62.1.f) de la LRJPAC, sobre todo en el caso de las licencias urbanísticas<sup>12</sup>.

Esto último no implica que deba existir una mayor relajación al identificar posibles causas de nulidad, sino que como señala el Dictamen nº 306/2013, de 8 de Mayo: *“... las causas de nulidad han de interpretarse restrictivamente, lo que no significa que, sin caer en laxitudes que el ordenamiento jurídico no consiente, no haya que tener en cuenta las circunstancias del caso concreto para la subsunción del mismo en las causas de nulidad preestablecidas por la Ley. Ello resulta no sólo conveniente, sino obligado cuando los perfiles del supuesto de hecho no resulten nítidos”*.

- Admisión a trámite.

Si bien queda configurado el ejercicio de la potestad revisora como inexcusable, al menos desde la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, y puede ejercerse en cualquier momento, el legislador quiere evitar que el empleo injustificado o fraudulento de la revisión de actos nulos lo convierta en norma frente al principio general de inalterabilidad de actos firmes o se convierta en una vía para reabrir constantemente la impugnación de un acto. De ahí que en el apartado 3º del artículo 102 se prevea que: *“El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.”*



Esta manifestación de la seguridad jurídica, previendo la inadmisión motivada pero “*ad limine*”, sin necesidad de acudir al previo dictamen del órgano consultivo, pretende conjurar incluso el efecto de incertidumbre al que se puede ver sometido el acto con la simple tramitación del procedimiento. Así, la STSJ de Medir, de 18 de Mayo de 2.006 (RJCA/2006/482) declaraba que “... *ello conlleva que deba modularse la posibilidad de apertura del procedimiento revisorio, atribuyéndole cierto carácter restrictivo por afectar a impugnaciones de actos administrativos amparados por la presunción de legitimidad y que son, además, actos firmen y consentidos*”.

Sobre las causas de inadmisibilidad que recoge el precepto, y que incorporan conceptos jurídicos indeterminados, puede consultarse la abundante Jurisprudencia al respecto. Merece atención por establecer una doctrina general, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 27 de Noviembre de 2.009 (Rec. Núm. 4389/2005), que en definitiva viene a señalar que mediante dicho precepto, en parte anticipado por la Jurisprudencia, viene a evitarse el uso abusivo de cauce de revisión de actos nulos.

- Competencia del Pleno e intervención del órgano consultivo:

En materia de licencias urbanísticas, la competencia de ejercicio inexcusable (arts. 92.2 del EAA, 4.1.g) y 53 de la LBRL y 218.1 del ROFRJEL) para revisar de oficio los actos nulos de pleno derecho corresponde al Pleno. Así se desprende de los artículos 22.2.k de la LBRL, -aún previsto para la declaración de lesividad-, y 110.1, por analogía con la revisión de oficio de actos dictados en vía de gestión tributaria. Constituye también doctrina reiterada del Consejo Consultivo<sup>13</sup>, que no se altera con la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, al menos para el caso de los municipios que no se puedan calificar como “de gran población”. La residencia de la potestad de revisión en el Pleno, implica de nuevo un control de garantía de la seguridad jurídica, al objeto de evitar que órganos de menor representatividad puedan llevar a cabo un uso abusivo de esta potestad. Si bien no se dispone expresamente en la Ley, esta doctrina no es dudosa, y se extiende incluso al momento de la admisión a trámite, como se desprende del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº 26/1998, de 26 de Marzo, no obstante la posibilidad de convalidación del acto de inicio: “*En el caso presente, no cabe duda de que es el Pleno del Ayuntamiento de.... El órgano competente para iniciar el procedimiento y, en su caso, declarar la nulidad del acto objeto del mismo. Por tal razón solicitó este Órgano consultivo, como documentación complementaria, que por el Pleno del Ayuntamiento se ratificara todo lo actuado*”.

De igual modo, se trata de garantizar la corrección de las soluciones adoptadas, mediante el sometimiento de la propuesta de revisión, positiva o negativa, a control consultivo del órgano que en el ámbito de cada Administración ostente tales competencias, en nuestro caso el Consejo Consultivo de Andalucía. Así lo refiere el último dictamen citado cuando advierte que: “*La intervención de este Consejo Consultivo en estos procedimientos, constituye un trámite esencial, ineludible y vinculante (art. 17.11 de la Ley 4/2005, de 8 de Abril, del Consejo Consultivo de*

*Andalucía, en relación con el artículo 102.1 e la Ley 30/1992), habiendo condicionado el legislador estatal la declaración de nulidad al previo dictamen favorable del órgano consultivo”.*

La emisión de este informe es preceptiva y vinculante, siquiera cuando se dictamina que no ha lugar a la revisión. El caso inverso, cuando se dictamina favorablemente la revisión, genera más dudas, dado que algunos autores sostienen en que en tal caso el parecer del consultivo puede no ser vinculante<sup>14</sup>, dado que es posible que incluso concurriendo motivos de nulidad radical, la apreciación por el órgano revisor de los límites previstos en el art. 106 de la LRJPAC puede determinar finalmente la no anulación del acto.

- Los límites a la revisión:

Finalmente, como manifestación más nítida e intensa del principio de seguridad jurídica, el artículo 106 de la LRJPA recoge los límites al ejercicio de las facultades de revisión:

*“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.”*

Sin perjuicio de lo que se explicará en el epígrafe siguiente, desde este momento puede significarse que a diferencia de lo que sucede con la interpretación restrictiva de las causas de nulidad, la aplicación de estos límites presupone la existencia y constatación del motivo de nulidad de pleno derecho y, sin embargo, su no revisión por las exigencias que proyecta el principio de seguridad jurídica a la vista de los hechos concurrentes. Lo ilustra así el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº 415/2007, de 27 de Julio: *“... desde el momento en que la doctrina hace operativo un límite a la facultad revisora ex artículo 106 de la Ley 30/1992, es evidente que parte de la existencia de la nulidad de pleno derecho de un acto; esto es, la doctrina no pone en tela de juicio, ni remotamente, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho o, expresado de otra forma, esa doctrina no significa en ningún caso que actos nulos de pleno derecho sean válidos. Por tanto, no es posible, como se pretende, afirmar la validez del acto sobre la base de la doctrina expuesta”.*

### 3. LA EFECTIVIDAD DE LA REVISIÓN DE OFICIO Y LA PONDERACIÓN DE LOS LÍMITES A SU EJERCICIO.

#### 1. La efectividad de la revisión de oficio.

Como se ha visto hasta el momento, la regulación de la revisión de actos nulos, trata de satisfacer simultáneamente, y en la medida de lo posible, requerimientos constitucionales que a veces entran en conflicto. Dado el interés en la salvaguardia de la legalidad no puede tolerarse el mantenimiento de actos viciados de nulidad pero someter a revisión actos que aún nulos, han generado una apariencia fiable, socava el principio de seguridad jurídica, igualmente indispensable para el mantenimiento de un Estado de Derecho. Por ello, aunque la potestad revisora no puede convertirse en algo inútil, su aplicación debe limitarse a los casos que verdaderamente lo justifican. En este sentido, pueden traerse a colación pronunciamientos del Consejo Consultivo que acentúan, según los casos, o el carácter excepcional de la revisión de actos firmes, o la necesidad de que no resulte ser papel mojado en detrimento del interés en la aplicación de la Ley.

Como ejemplo de lo anterior, resulta sumamente ilustrativo el Dictamen nº 131/2008, de 20 de Febrero, que señalaba:

*“La jurisprudencia del tribunal supremo, por su parte, ha iluminado esta importante cuestión, encendrándola en términos de principios constitucionales que ni vuelven vacía la potestad revisora, ni exceptúan el vigor de ésta frente a los “derechos de los particulares”. En efecto, una primacía absoluta de la regla sobre la excepción volvería inane la excepción; y una primacía absoluta de la excepción haría que la potestad revisora, que, como todas las potestades administrativas, busca el obsequio de los intereses generales, fracasara siempre, o casi siempre frente a aquellos derechos.”*

Por el contrario, en el Dictamen nº 306/2013, de 13 de Mayo, se reconocía que la gravedad de ciertas infracciones urbanísticas, y las circunstancias en que se producen o mantienen, generan una política de hechos consumados que cercena constantemente los intereses públicos a que el urbanismo se orienta, por lo que éste, “[el urbanismo], no puede tolerar por más tiempo, si quiere cumplir su finalidad, que las situaciones de hecho imperen sobre el interés general que las normas persiguen. En cada caso concreto habrá que valorar las circunstancias concurrentes, pero tales actitudes y situaciones, notoriamente atentatorias al interés público, no pueden tener favorable acogida, al socaire de la protección de los derechos de los particulares”.

#### 2. Los límites a la revisión como principios jurídicos.

Los dictámenes antes citados y otros muchos, pueden parecer contradictorios a simple vista, sin embargo ello se explica por la importancia que cobra el análisis de los hechos concurrentes en la decisión que en cada uno se adopta. Ciertamente, la revisión



de oficio recoge una posibilidad de reacción excepcional ante un hecho en teoría patológico, como es la pervivencia de actos nulos pero firmes, y por ello no puede valorarse la procedencia de su revisión si no es mediante un examen de circunstancias muchas veces complejas que no pueden ser objeto de una regulación típica. La efectividad del procedimiento de revisión, una vez constatada la concurrencia del vicio de nulidad, depende de un juicio que se desarrolla con un amplio margen de apreciación.

De ahí que el Dictamen nº 262/2011, de 28 de Abril, aclare que:

*“... el artículo 106 de la Ley 30/1992, exige también una interpretación mesurada, pues en caso contrario acabaría convirtiéndose en un portillo de escape a las consecuencias de la nulidad, máxime si se considera que el legislador ha de sancionar con nulidad sólo las infracciones de invalidez extremadamente graves y el intérprete ha de aplicarlas, a su vez, prudentemente. Ahora bien, no es menos cierto que el legislador ha consagrado en esta materia una solución contraria a la efectividad de la nulidad, y que al concede esta posibilidad (sin perjuicio de la insanabilidad de la nulidad), y con prescripciones tan generales es claro que ha pretendido dotar al artículo 106 de un espacio de aplicación que debe ser identificado en función de las circunstancias presentes en cada caso”*

Las prescripciones generales que ha aprobado el legislador en el artículo 106, como medio para poder abarcar, evaluar y resolver sobre situaciones complejas que pueden justificar la excepción puntual al principio de legalidad, consisten, de una parte en una relación sumamente abierta de factores que deben ser ponderados, tales como la “prescripción de acciones, el tiempo transcurrido o por otras circunstancias”, y de otro lado la fijación mediante principios, de unas guías para la interpretación que permitan alcanzar ciertos fines prescritos, como puede ser un grado deseable de seguridad jurídica. Estos últimos principios se expresan en la fórmula “su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

La equidad se relaciona con la necesidad de una aplicación prudente de la ley basada en consideraciones éticas que atiendan a las circunstancias de la persona, del lugar, el tiempo, etc., de modo que el rigor excesivo en la aplicación de la Ley no conlleve, atendiendo a las circunstancias, la causación de una injusticia o un perjuicio mayor que el que se trata de evitar con la norma.

La buena fe representa en el mundo jurídico un dato no sólo subjetivo sobre las convicciones del destinatario el acto, sino también el dato objetivo de la apariencia creada por el obrar de la Administración y su virtualidad para mover a los ciudadanos a ciertas conductas de las que razonablemente se abstendrían en caso de conocer la falsedad de esa apariencia.<sup>15</sup>

El derecho de los particulares designa el estado jurídico generado en la esfera de derechos de los ciudadanos, no necesariamente destinatarios del acto nulo, sobre la base de la confianza en la estabilidad de las decisiones administrativas y la razonable expectativa de su mantenimiento.

Aunque pueda efectuarse una distinción conceptual entre principios tales como la equidad, la buena fe o la confianza legítima, puede afirmarse que su interrelación es imprescindible para juzgar sobre si los hechos concretos justifican que un acto nulo haya de ser revisado o no. Así, será habitual que se tengan en cuenta múltiples factores para concluir, por ejemplo, que un acto nulo no ha de ser revisado porque su destinatario pudo confiar en su apariencia de legalidad por el tiempo transcurrido y los pronunciamientos favorables al acto de la Administración y además el vicio no representa un grave daño al interés público; o por el contrario, puede suceder que, a pesar del tiempo transcurrido, debe revisarse el acto, por difícilmente podía creer legal el contrato una empresa especialista en la materia y que además habría contribuido a la nulidad del acto presentando documentos inexactos. La aplicación de principios como los referidos permite alcanzar una solución justificada ante casos de excepción. La textura abierta de los principios y su interconexión permite enfrentar situaciones complejas en las que se impone sacrificar valores o bienes que son, a priori, igualmente valiosos, y es que *“la inmensa mayoría de los casos reales exige una tarea de concreción, esto es, una ponderación de factores relevantes cuya identidad y posibles combinaciones no resultan anticipables”*<sup>16</sup>

De lo anterior se sigue el casuismo en la aplicación de los límites a la revisión impida la formulación de reglas, entendidas como criterios jurisprudenciales, que sirvan para resolver otros casos con lo que no guarden una estrechísima identidad fáctica; y que la mera invocación de un factor o un principio no sea habitualmente suficiente – incluso en el caso del tiempo transcurrido- para limitar la facultad de revisión.

#### **4. LA INFLUENCIA DEL TIEMPO TRANSCURRIDO COMO LÍMITE A LA REVISIÓN DE ACTOS URBANÍSTICOS.**

##### **1. El factor del tiempo transcurrido y su relación con otros factores.**

El tiempo transcurrido es un factor relevante en la mayor parte de los casos en que se valora la aplicación de los límites del art. 106 de la LRJPAC. Esto es así porque, como ya se indicó, la existencia de actos firmes suele ir aparejada al transcurso de un tiempo más o menos amplio desde que se dictan o acuerdan aquellos. De este modo, el transcurso del tiempo favorece la prescripción de acciones o impugnaciones ordinarias, consolida situaciones derivadas de los actos y promueve la imagen de inalterabilidad de las apariencias jurídicas, de tal forma que coadyuva a la aplicación del principio de confianza legítima. En otros casos, sin embargo, el transcurso del tiempo no impide sino

que indica la solución revisora, precisamente por los factores que pueden concurrir durante el mismo.

Lo anterior revela que el transcurso del tiempo, incluso siendo un factor importante, no es por sí mismo suficiente para limitar las facultades de revisión. Incluso en los casos donde el tiempo transcurrido es muy significativo, se valoran otros factores concurrentes, bien de forma explícita o bien mediante la valoración del relato de hechos. Como ejemplo, puede citarse el Dictamen nº 23/2012, de 26 de Enero, que el tiempo transcurrido es de 47 años desde que se emite el acto, pero se razona, igualmente que la afección del acto nulo a los intereses públicos no era ni por asomo significativa hasta el punto de justificar la revisión.

Justo a la inversa, la concurrencia de otros factores, pueden anular la relevancia del tiempo transcurrido a la hora de acordar la revisión. Como muestra, el Dictamen nº 4/2003, de 16 de Enero, en que se argumentaba:

*“Apreciada ya la concurrencia de varias causas de nulidad, este Consejo Consultivo considera que ni el tiempo transcurrido ni las demás circunstancias invocadas por la sociedad concesionaria obstaculizan la declaración de nulidad. En una situación como la descrita, en que el cúmulo de irregularidades es tan notorio y prolongado –desde 1997 comienzan a producirse actos de la Administración que ponen en cuestión lo actuado-, difícilmente puede prosperar la alegación de D., S.A., sobre la virtualidad del principio de la confianza legítima, pues no es razonable esperar el mantenimiento de una situación jurídica que acusa graves y ostensibles irregularidades tanto en su génesis como en su posterior desenvolvimiento”*

En este último caso, el acto que se revisa es un contrato administrativo que data de 1995, y cuya revisión se acuerda en 2.003, esto es, a los 8 años.

Repárese en que, en muchas ocasiones, la revisión de actos nulos será solicitada por un tercero, de modo que probablemente pugne su petición con la voluntad municipal de mantener la legalidad de sus actos; a este respecto, el artículo 58.3 del RDU, prevé expresamente la impugnación directa de actos nulos por la Consejería competente en materia de vigilancia e inspección urbanística, y también las denegaciones expresas y presuntas de peticiones de revisión.

La lenta marcha de los procesos contencioso-administrativos sobre denegaciones de peticiones de revisión, o inadmisión de las mismas, puede unirse a las restricciones – cada vez menos rigurosas- que en ocasiones impone el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Si no constan datos suficientes y contrastados sobre los vicios que pueden afectar al acto, ni Dictamen del órgano consultivo (desestimación presunta), es posible que el fallo de tales procesos se limite a ordenar el inicio de un procedimiento de revisión por existir indicios de la concurrencia de los

vicios de nulidad, sin que se anule directamente el acto por los Tribunales. De esta forma, el transcurso del tiempo transcurrido desde que se dicta el acto puede ser aun mayor. En estos casos, y sólo a modo de posible sugerencia, debe tenerse en cuenta que el transcurso del tiempo se produce por la negativa de la Administración a revisar el acto; que con seguridad, se han formulado objeciones a su validez por la peticionaria de la revisión de oficio; que el destinatario el acto ha debido ser parte en tales procedimientos y por tanto puede conocer los vicios imputados; que pueden existir terceros de buena fe, cuyo conocimiento de la posible ilegalidad del acto sea mayor o menor, en función de que les haya tenido como parte, se haya adoptado la medidas de publicidad registral de la revisión de oficio, etc.; que se ha podido acordar la suspensión del acto al inicio del procedimiento con el fin de evitar la consumación de efectos; que el procedimiento de revisión ha podido tener una duración mayor de la prevista como consecuencia de suspensiones de plazo y ampliaciones...

En definitiva, la única manera de formar un juicio aproximado sobre los factores relevantes y su influencia limitadora de la revisión, es analizar algunos pronunciamientos representativos, con referencia a sus circunstancias de hecho.

La labor de ponderación de los factores concurrentes de acuerdo con los principios de buena fe, equidad, y especialmente confianza legítima, resulta indispensable, y las variantes, combinaciones y resultados que pueden ofrecer, no puede ser anticipada. Repárese en que, como ya se apuntó, el legislador señala como factores a tener en cuenta “otras circunstancias”, esto es, cualesquiera sucesos, actitudes, situaciones, etc., que de algún modo puedan ser relevantes en la búsqueda de una solución con arreglo a principios generales del Derecho, ya citados.

## **2. La ponderación de factores concurrentes. Algunos casos relativos a licencias urbanísticas.**

Ordenaremos los casos que se citarán en dos subgrupos, el de los casos en que la influencia del tiempo es decisiva, al fomentar la confianza legítima; y los casos en que a pesar del tiempo transcurrido concurren factores que justifican la revisión del acto nulo.

### *2.1.- Influencia del tiempo en la improcedencia de la revisión.*

- Dictamen 262/2011, de 28 de Abril:

- o Supuesto de hecho: Se dictamina sobre una licencia de obras nula concedida sobre una parcela ubicada según el Plan de aplicación en suelo urbano no consolidado, correspondiente a un Área de Reforma Interior. Consta acreditado que el nuevo planeamiento previsto posibilita la normalización de su situación, mediante la inclusión de la parcela en un ámbito que permite la obtención de espacios libres, y a través de la tramitación de proyectos de reparcelación y urbanización. Es en definitiva,



una licencia de obras nula por concederse sobre parcela sin la condición de solar y no preverse los mecanismos para la ejecución simultánea de la urbanización.

o Valoración del Consejo Consultivo: En cuanto al factor tiempo, el Consejo Consultivo señala que *“no puede dejar de considerar la protección del principio de seguridad jurídica, dado el tiempo transcurrido (no sólo desde que se concedió la licencia, sino también desde que se apreciaron los posibles vicios de nulidad”*

Sin embargo, no es el único factor que se valora, sino que también se indica: *“Tampoco puede desconocerse el complejo contexto normativo en el que se dictó el acto en cuestión, ni la confianza que pudo inspirar al solicitante el visado del proyecto por el Colegio de Arquitectos de Málaga, la entidad de los vicios de invalidez que se alegan y las posibilidades de normalización o regularización mediante el cumplimiento de los deberes urbanísticos (...) En este sentido alega el propietario que está participando activamente en la iniciativa de la comunidad de propietarios de terreno el área ARI-NG-4, encaminada a acometer su ejecución y satisfacer las obligaciones urbanísticas correspondientes lo antes posible”*

- Dictamen nº 433/2006, de 3 de Octubre.

o Supuesto de hecho: En el año 2.006 se revisa la licencia de instalación de un mástil de telefonía, concedida en 1996, con fundamento en que fue concedida sin atención a procedimiento alguno, si emisión de informes necesarios, ni proyecto que definiera el acto a autorizar. Ello no obstante, el mismo Ayuntamiento que inicia el procedimiento no alcanza a explicar si no existía proyecto porque nunca fue presentado –aunque consta la petición de licencia–, o bien se extravió.

o Valoración del Consejo Consultivo: En este caso, el tiempo transcurrido juega junto con el factor de los derechos de la titular de la licencia concedida diez años antes sin que en todo aquel tiempo se hiciera reparo sobre la legalidad de la autorización y, probablemente, la errática actuación municipal tanto en la exposición de los materiales de juicio para la revisión, como en la producción del acto nulo: *“Pues bien, en el presente supuesto ha de tenerse en cuenta que el acto a revisar es de autorización, habiendo pasado más de diez años desde que se concedió hasta el momento en que se decide eliminar tal acto con las consecuencias que para la interesada ha de tener tal proceder. El transcurso del tiempo y los derechos de la citada empresa se oponen al ejercicio, en este caso, de la facultad de revisión”*.

- Dictamen nº 248/2005, de 14 de Julio.

o Supuesto de hecho: Se pretende la revisión en 2.004 de una licencia de parcelación concedida a una persona que posteriormente vende una de las parcelas

resultantes sobre la que se construye una vivienda con licencia de obras. La licencia de parcelación fue concedida en 2001, con una documentación insuficiente, lo que propició su legalidad a no cumplirse la parcela mínima fijada por el planeamiento.

o Valoración del Consejo Consultivo: En este caso la buena fe y confianza legítima del tercero adquirente, unida al tiempo transcurrido que ha permitido la ejecución de su vivienda, y la total responsabilidad de la Administración en la concesión de la licencia ilegal de parcelación, sí prevalezca frente al principio de legalidad: *“...los actuales propietarios de la parcela B resultante de la segregación que fue por ellos adquirida y sobre la que se ha edificado (también en virtud de licencia otorgada por el Ayuntamiento) nada tuvieron que ver con la solicitud de parcelación ni con la aportación de documentos inexactos no ajustados a la realidad para justificar la pretensión de división de la primitiva parcela. Estos actuaron en todo momento de acuerdo con la aparente legalidad de un actos administrativos (tanto la licencia de parcelación como la ulterior licencia de obra nueva) que si son nulos, como se decía, es a consecuencia de la propia conducta de la Administración que los concedió al omitir los deberes de inspección que le corresponden, y por tanto amparados por el principio de confianza legítima que la misma Administración había generado.”*

## 2.2.- Procedencia de la revisión a pesar del tiempo transcurrido.

- Dictamen nº 199/2008, de 26 de Marzo.

o Supuesto de hecho: Tiene por objeto la revisión de diversas licencias de obra y ocupación concedidas con infracción del planeamiento aplicable en cuestiones como altura, número máximo de viviendas, tipología, etc.

o Valoración del Consejo Consultivo:

*“... la afirmación absoluta de que la existencia de derechos afectados impide la revisión de oficio, aún siendo la clásica respuesta, ha de sostenerse ya como inadmisibile. En primer lugar, porque en materia urbanística provocaría un vaciamiento de la potestad de revisión y, en segundo lugar, y sobre todo, porque no tiene en cuenta la posible existencia de principios rectores de la política social y económica cuyo reconocimiento, respeto y protección deben informar la actuación de los poderes públicos. Los intereses públicos a que el urbanismo se orienta no pueden quedar cercenados por una “política” de hechos consumados, lo que produciría una desvirtualización de las razones de aquél, convirtiéndose en un instrumento económico, cuando no al servicio de intereses espurios. [...] En cada caso habrá que valorar las circunstancias concurrentes, pero no pueden parapearse tales situaciones al socaire de la protección de los derechos de los particulares. Lo anterior, por tanto, lejos de soluciones rígidas y abstractas, obliga a considerar cada caso, realizando una operación de valoración de los derechos afectados y los intereses públicos involucrados. Pues bien, en el expediente sometido a consulta, en el que no queda acreditada de modo fehaciente la adquisición dominical de particulares, la*

*ponderación entre los intereses públicos en presencia y los intereses de los particulares ha de resolverse a juicio de este Consejo Consultivo, como en anteriores ocasiones, a favor del interés público, motivo por el que no puede considerarse esta circunstancia como límite a la potestad de revisión de oficio.”*

En este caso se estima que el interés público ínsito en la función urbanística y el respeto a su legalidad, prevalece, incluso en situaciones de hecho consumadas, sobre los derechos de terceros, cuando no existe una acreditación fehaciente de las adquisiciones dominicales irrevocables que habrían llevado a cabo como terceros de buena fe.

- Dictamen nº 415/2007, de 27 de Julio.

o Supuesto de hecho: Se somete a dictamen la revisión de una licencia de obras para la ejecución de un centro comercial de ocio y deporte. Además del tiempo transcurrido desde la concesión, se alegó por los propietarios del centro que actuaron de buena fe amparados en la presunción de legalidad de la licencia de obras; que la revisión provocaría un importante desequilibrio y perjuicio económico, al estar incluso abierto y en funcionamiento el centro construido; el perjuicio económico se extiende también a la Administración en caso de anularse la licencia, por razón de la indemnización que debería satisfacer por último se alegó que se encuentra en tramitación una innovación urbanística que legalizaría la construcción. La licencia de obras fue concedida en 2.001.

o Valoración del Consejo Consultivo: “... es muy reiterado en este ámbito el argumento de invocar la responsabilidad patrimonial que se derivaría para la Administración concedente de la licencia, del hecho de efectuar la revisión de oficio de la misma. Resulta por ello conveniente indicar que el mismo, en modo alguno, puede alzarse en un argumento coactivo hacia las facultades administrativas de revisión de sus propios actos, no pudiendo ser ponderado como obstáculo a la declaración de nulidad del acto administrativo, pues, en caso contrario, habrían de consolidarse, a pesar de su ilegalidad en algunos casos manifiesta, los actos cuya revisión produjese un elevado coste económico a las arcas públicas, limitando la revisión a aquellos casos en que el coste fuese fácilmente asumible por el presupuesto público. [...]”

Y añade a continuación esta interesante reflexión:

*“Y no está de más, llegados a este punto, señalar que si bien la indemnización en favor de quien se ha visto perjudicado por el acto administrativo anulado parece, a priori, esgrimible como motivo para reclamar, no puede decirse lo mismo respecto a la indemnización en favor de quien se ha beneficiado por la actuación ilegal luego anulada, obteniendo un lucro al que no habría tenido acceso de haberse actuado con sujeción a la normativa de aplicación, más aún en aquellos supuestos de actuaciones urbanísticas, como las licencias de obras, en los que el*

*solicitante de las mismas es sujeto activo y copartícipe con la Administración en la generación del acto administrativo ilegal, mediante la elaboración del correspondiente proyecto de obras que, como en el supuesto objeto de dictamen, de forma evidente no se sujetaba al planeamiento urbanístico vigente en el momento en que se solicita y concede la licencia, siendo conocedor -inexcusable- de esta circunstancia. Así pues, ninguna de esas circunstancias puede juzgarse como apropiada y suficiente para considerar como impropcedente la revisión de oficio, sobre la base del artículo 106 de la Ley 30/1992.”*

Sobre la modificación del planeamiento que permitiera la legalización el Consejo Consultivo, restringe su operatividad como una de las “otras circunstancias” a las que alude el art. 106 de la LRJPAC, con los siguientes razonamientos:

*“...la innovación urbanística del planeamiento, tramitada para lograr restablecer el orden jurídico-urbanístico, restaurando así el interés público lesionado, tendría que ser preceptivamente sometida al control de este Consejo; un control que cumpliría una doble finalidad: por un lado, hacer más tangible y operativa la circunstancia que, con arreglo al artículo 106 de la Ley 30/1992, iba a jugar como límite para la revisión de oficio; y por otro, poner en manos del Consejo un instrumento a su alcance para verificar, hasta donde su competencia se extiende, que la no declaración de nulidad, condicionada a la efectiva aprobación de tal modificación, no fuese un ardid puramente formal para eludir tal declaración de nulidad, evitando finalmente que la modificación urbanística iniciada llegase a buen puerto. Por tanto, la única manera de lograr que la tramitación de una modificación urbanística sea “otra circunstancia” de las del artículo 106, de la Ley 30/1992, que opere como límite a la revisión, si no se quiere emplear abusiva y torticeramente el citado precepto, es exigir de ella una serie de circunstancias que la concreten y la hagan en cierta medida controlable, en los términos anteriormente expuestos.”*

La innovación de planeamiento, para operar como una circunstancia que limite la revisión, debe estar formulada en satisfacción de los intereses generales, y no para legalizar el acto nulo; debe estar acreditada, no bastando su alegación o la hipótesis de su futura aprobación; debe poder ser objeto de control por el Consejo Consultivo.

- Dictamen nº 327/2007, de 21 de Junio.
  - o Supuesto de hecho: Se analiza la procedencia de revisar una licencia de obras concedida en 1995, para la ejecución de una estación de servicios sobre suelo cuyo uso no era industrial sino, en su mayor parte, zona verde. El primer informe jurídico que manifiesta el vicio de nulidad, previo al inicio del procedimiento de revisión, data de 2.006. La estación de servicio se encontraba en funcionamiento desde hacía años.

Por la titular de la estación de servicio se alegó, además del tiempo transcurrido, la confianza que implica que el Ayuntamiento hubiera concedido sobre el



mismo inmueble otras licencias, así como los prejuicios económicos y sociales que ocasionaría la eliminación de la estación, sus puestos de trabajo y el servicio que presta a los vecinos de la zona.

o Valoración del Consejo Consultivo: El Consejo Consultivo toma de nuevo en consideración la gravedad de la infracción urbanística que habilita la licencia y descarta que la consolidación de situaciones de hecho o las consecuencias económicas de la revisión constituyan un límite a la revisión: *“Se ha de indicar, a este respecto, que en materia urbanística no puede operarse, como límites a la revisión del acto administrativo que autoriza una construcción o edificación ilegal, a la ulterior ejecución y consolidación de dicha construcción, puesto que ello conllevaría en la práctica, como consecuencia indeseable e inadmisibles, la imposibilidad de revisar los actos ilícitos so pretexto de la consolidación de la edificación, fomentando así la comúnmente llamada “política de hechos consumados” en este ámbito concreto de la actividad administrativa municipal. En consecuencia, ni la actual apertura al público de la estación de servicio, ni la trascendencia económica de la actividad que se realiza han de ser considerados como límites a la revisión de oficio contemplada en el artículo 106 de la Ley 30/1992.”*

- Dictamen nº 231/2007, de 9 de Mayo.

o Supuesto de hecho: Se examina la posibilidad de revisión de licencia de obras concedida para la construcción de una gran superficie comercial ya abierta al público. La licencia se concede en Mayo de 2.003. Por la titular de la licencia se alegaron los daños económicos de la revisión de la licencia en tales condiciones, así como el perjuicio a la imagen comercial de la empresa; se adujo también el daño para las arcas públicas por una eventual indemnización a la titular de la licencia que se revisa.

o Valoración del Consejo Consultivo: Un vez más, y como suele suceder en los últimos tiempos en el caso de licencia urbanísticas, el Consejo Consultivo descarta que la consumación o consolidación de la situación creada por la licencia y los perjuicios económicos para la empresa y la Administración puedan enervar la facultad revisora: *“...ni la actual apertura al público de la superficie comercial, ni la trascendencia económica de la actividad que se realiza, ni menos aún el teórico perjuicio hacia la imagen comercial de una entidad mercantil que ejecuta y consolida una obra al amparo de un planeamiento urbanístico en tramitación pero sin vigencia, y que en modo alguno legitima la licencia de obras obtenida a cambio de una importante cantidad monetaria reflejada en un previo convenio urbanístico, han de ser considerados como límite a la revisión de oficio contemplada en el artículo 106 de la Ley 30/1992.”*

- Dictamen nº 581/2006, de 29 de Noviembre.

o Supuesto de hecho: Se revisa una autorización para segregar un suelo no urbanizable especialmente protegido y en contravención del planeamiento. La licencia se concede en 2.005

o Valoración del Consejo Consultivo: Una vez más, acudiendo a la idea de que la revisión no puede limitarse a través de una política de hechos consumados que indulte cualquier infracción urbanística, se niega la aplicación del art. 106 por entender que la afectación de los derechos de los particulares que produce la revisión puede ser reparada:

*“En definitiva, en el presente caso no pueden operar los límites propuestos, pues sólo se ha producido daños materiales perfectamente reparables. En este sentido, otra cuestión distinta, y que no es objeto del presente dictamen, sería que la situación creada por la incorrecta actuación del Ayuntamiento pudiera dar derecho a los propietarios afectados a solicitar una indemnización por los daños que se le hubieran irrogado, lo cual, en todo caso, debería ser objeto de un procedimiento de responsabilidad patrimonial”*

## 5. CONCLUSIONES FINALES

La revisión de oficio de actos nulos es una potestad exorbitante en la que late una tensión entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

El equilibrio que se busca por el legislador entre ambos principios constitucionales, se manifiesta en su regulación, que permite su empleo, en principio, en cualquier tiempo, si bien lo limita a casos excepcionalmente graves, y sujeta a ciertas garantías. Se trata de evitar que de un lado que el mecanismo de revisión no resulte impracticable, a la vez que limitar un empleo abusivo, no justificado o fraudulento del mismo.

La constatación de la existencia de vicios de nulidad no acarrea necesariamente la revisión del acto, si se aprecia, mediante un juicio ponderado de las circunstancias concurrentes que puede verse afectada la seguridad jurídica hasta un extremo intolerable. La posibilidad de este juicio se regula en el artículo 106 de la LRJPAC, que dispone los límites a la revisión a través de la enumeración de un conjunto abierto de factores que han de ser valorados de acuerdo guías abiertas como son los principios de equidad, buena fe o confianza legítima.

En materia urbanística, y en especial en el ámbito de la licencias de este tipo, la alegación del tiempo transcurrido no es factor suficiente para estimar la improcedencia del acto nulo, sino que con apoyo en tal factor o a pesar de él, la suerte de la revisión

dependerá de otros aspectos, y muy especialmente del grado de buena fe y confianza legítima que pueda atribuirse al destinatario de la licencia y a terceros afectados por su revisión. El recurso a un sistema de decisión sobre los límites a la revisión basado en principios, implica que no sea posible anticipar las soluciones a casos concretos, y obliga a una especial consideración de los hechos y justificación de los razonamientos empleados.

## NOTAS

<sup>1</sup> Dictamen nº 262/2011, de 28 de Abril. (si no se especifica otra cosa, los Dictámenes referidos pertenecen al Consejo Consultivo de Andalucía): *“No es una norma [el artículo 106 de la LRJPAC] interpretativa para restringir la apreciación de las causas de nulidad, sino una norma dirigida a limitar una potestad administrativa conectada con las causas de nulidad: potestad bien singular y exorbitante porque supone la remoción de actos firmes de la propia Administración revisora.”*

<sup>2</sup> El artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que las Administraciones Públicas declararán de oficio la nulidad de sus actos *“En cualquier momento”*. En el caso de los actos meramente anulables, está prevista su declaración de lesividad y ulterior impugnación ante los Órganos Jurisdiccionales del Orden Contencioso-Administrativo; esta declaración de lesividad no podrá llevarse a cabo cuando hubieren transcurrido ya cuatro años desde que fuera dictado el acto administrativo.

<sup>3</sup> Dictamen nº 206/2010, de 14 de Abril, que cita el Dictamen nº 843/2009, del Consejo de Estado: *“Ponderación que resulta obligada, porque no siempre es el restablecimiento de la legalidad vulnerada el bien jurídico que ha de prevalecer en materia de revisión de actos administrativos”*.

<sup>4</sup> Dictamen nº 131/2008, de 20 de Febrero: *“En tal sentido muestra la jurisprudencia que la revisión de los actos administrativos firmes se encuentra limitada por dos principios básicos: el de legalidad y el de seguridad jurídica. Tales principios responden a unos fines (el primero, a la posibilidad de revocar actos administrativos cuya ilegalidad está constatada; y el segundo, a la necesidad de garantizar la imposibilidad de alterar una situación jurídica consolidada) que carecen de un valor absoluto”*

<sup>5</sup> Artículo 3.2 del Código Civil: *“La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la Ley expresamente lo permita”*

<sup>6</sup> Dictamen nº 415/2007, de 27 de Julio: *“...desde el momento en que la doctrina hace operativo un límite a la facultad revisora ex artículo 106 de la Ley 30/1992, es evidente que parte de la existencia de la nulidad de pleno derecho de un acto, esto es, la doctrina no pone en tela de juicio, ni remotamente, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho o, expresado de otra forma, esa doctrina no significa en ningún caso que actos nulos de pleno derecho sean válidos.”*

<sup>7</sup> Como señala el Dictamen nº 371/2013, de 28 de Mayo, las circunstancias que impiden la revisión operan *“en un sentido bidireccional, y no sólo cuando afectan a derechos de los particulares”*

<sup>8</sup> La Ley 4/1999, de 13 de Enero, modificó el artículo 102 de manera que sustituyó la expresión anterior *“podrán”* por la imperativa *“declararán de oficio la nulidad”*.

<sup>9</sup> La jurisprudencia formada al respecto con base en las diferentes legislaciones del suelo que han recogido la acción de nulidad, es reiterada y conocida. Como simple muestra citamos la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 6 de Junio de 1990 (Ar. 4811): *"la licitud de la licencia se examinaría desde diferentes puntos de vista con distintos resultados, no constituye un problema sencillo, sino intrincado y de difícil solución, lo que lleva, de por sí, que las posibles infracciones no sean fáciles de precisar y, consiguientemente, no pueden reputarse manifiestas..."*. O la Sentencia de la misma Sala de 4 de Julio de 1990 (Ar. 6017): *"la infracción no se advierte de cualquier forma sino "manifiestamente" concepto que...ha sido reiteradamente delimitado por la jurisprudencia como patente, notorio y evidente de manera que no exija su apreciación acudir a interpretaciones analógicas o a intrincados razonamientos jurídicos, y que baste al respecto el simple enfrentamiento del acuerdo por el que se haya otorgado o impartido la orden con el texto literal de las normas incumplidas..."*.

<sup>10</sup> Dictamen nº 206/2010, de 14 de Abril: *"...la Administración puede acudir a la declaración de lesividad, aún tratándose de actos que pudieran estar viciados de nulidad, pues a la postre supone para ella el gravamen de acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para anular sus propios actos;"*

<sup>11</sup> Por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de Noviembre de 2008, Rec. Núm. 1988/2006.

<sup>12</sup> Por todas la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 4 de Octubre de 2.010 (Rec. Nº 383/2006): *"...necesario se hace acudir al análisis de los presupuestos conformadores de facto de la concesión de la licencia controvertida, llegándose a la conclusión, tras un somero análisis de ius aedificandi concedido, que no hay datos suficientes para iniciar el procedimiento de revisión de oficio por el procedimiento del artículo 102 LRJAP-PAC, pues no puede deducirse que las infracciones incurran en un supuesto de nulidad radical, por no apreciarse los vicios de nulidad alegados y, en caso de aceptarse las infracciones alegadas por la aquí apelante, constituirían infracciones del ordenamiento jurídico como causas de anulabilidad, pero no implican la carencia de los requisitos esenciales para la adquisición de facultades o derechos contenidos en la licencia, que tiene otra significación y alcance"*

<sup>13</sup> Entre otros muchos, los dictámenes nº 433/2006, de 3 de Octubre (FJº II) y 6/2009, de 14 de Enero (FJº II).

<sup>14</sup> Por ejemplo, en MESEGUÉ YEBRA, J. *La revisión de oficio de los actos administrativos nulos de pleno derecho*, Madrid, Bosh, 2000.

<sup>15</sup> No siempre resulta sencillo valorar objetivamente un estado de cosas como aquel capaz de generar la confianza legítima del ciudadano, de ahí que las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea –donde ha florecido el principio de confianza legítima– aluda a la posibilidad de que un observador externo pueda reconocer y calibrar la dimensión objetivable de esas expectativas o esperanzas (vid, STJCE de 17 de Diciembre de 1992; asunto C-224/1992. Holtefker).

<sup>16</sup> ATIENZA, M. y RUIZ, J. *Las piezas del Derecho*. Teoría de los enunciados jurídicos. Ariel, Barcelona, 2004 (2ª edición). Pág. 25 y 26.



---

## 6. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ATIENZA, M. y RUIZ, J. “Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos”. Barcelona: Ariel, 2004 (2ª edición). *Pág. 25 y 26.*
- COBO OLVERA, T. “El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial”. Madrid: La Ley (grupo Wolters Kluwer), 2008 (3ª edición).
- GEIS i CARRERAS, G. “La ejecución de sentencias urbanísticas”. Barcelona: Atelier, 2013 (2ª edición).
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y GUTIÉRREZ JULIÁN, F.J. “Comentario sobre el reglamento de disciplina Urbanística de Andalucía”. Málaga: Fundación Asesores Locales, 2011.
- MESEGUER YEBRA, J. “La revisión de oficio de los actos administrativos nulos de pleno derecho”, Madrid: Bosh, 2000.
- La revisión de los actos y disposiciones nulos de pleno derecho. Estudio de la doctrina legal del Consejo de Estado e instituciones consultivas autonómicas (2005-2010). Barcelona: Bosch, 2011.
- RIVERO YSERN, J.L. “Manual de Derecho Local”. Navarra: Aranzadi, 2003 (5ª edición).
- TORRES LÓPEZ, M.A. y ARANA GARCÍA, E. (coord.) “La disciplina urbanística en Andalucía”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.