

# LOS VICIOS DE LOS ACTOS URBANÍSTICOS Y SU REVISIÓN

Por  
MARGARITA BELADIEZ ROJO

**SUMARIO:** I. ALGUNAS PRECISIONES INICIALES.—II. GRADOS DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS URBANÍSTICOS: 1. *La controvertida categoría de la inexistencia:* A) La inexistencia como consecuencia jurídica que se deriva de la invalidez del acto presunto. B) Licencia otorgada al amparo de un proyecto contrario a la ordenación urbana. 2. *La nulidad y la anulabilidad de los actos urbanísticos.*—III. LA CONVALIDACIÓN DE LOS ACTOS URBANÍSTICOS.—IV. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS URBANÍSTICOS: 1. *Los recursos contra los actos urbanísticos:* A) Régimen general de recursos. B) Actos urbanísticos de los entes locales impugnados por la Comunidad Autónoma o el Estado. 2. *La revisión de oficio:* A) Revisión de licencias u órdenes de ejecución que amparan obras en curso de realización. B) Revisión de licencias u órdenes de ejecución que amparan obras ya terminadas, y en general cualquier otro uso del suelo o subsuelo: a) Revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. b) La revisión de los actos anulables. 3. *La revisión por motivos de oportunidad de los actos urbanísticos.*

## I. ALGUNAS PRECISIONES INICIALES

El objeto de este trabajo, como su propio nombre indica, lo constituyen los vicios de los actos urbanísticos y su revisión. Ahora bien, para poder analizar el régimen de invalidez de estos actos es preciso, primero, determinar cuáles son los actos urbanísticos, pues esta expresión puede entenderse en un sentido muy amplio, comprensiva de toda la actividad urbanística. Así, además, podría deducirse de la propia ley. Téngase en cuenta que, según dispone el artículo primero del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y la ordenación urbana (en adelante, TRLS), «la presente ley tiene por objeto establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular *la actividad administrativa* en materia de urbanismo...»; expresión que repite en el segundo de sus preceptos; y el tercero —por citar sólo los primeros artículos— se refiere genéricamente a la «*acción urbanística*».

No creo, sin embargo, que todas las acciones o actividades de la Administración en materia de urbanismo puedan considerarse «*actos urbanísticos*», al menos actos *administrativos* urbanísticos, que es de lo que aquí se va a tratar. Por ejemplo, es evidente que no pueden tener esta consideración los actos de los particulares, pues sólo los actos dictados por la Administración pueden ser calificados como

actos administrativos; o al menos, aunque no los dicte de forma expresa, que la ley atribuya tal efecto a la falta de actividad administrativa, como ocurre con los actos presuntos.

No obstante, para que pueda hablarse de acto administrativo urbanístico no sólo es necesario que se trate de una actuación de la Administración, sino que, además, es preciso que se trate de una actividad jurídica y no de meras actuaciones materiales. Pero ni siquiera limitándonos a la actividad estrictamente jurídica de la Administración es posible reconducir a una unidad conceptual los diferentes actos que en relación con el urbanismo se pueden dictar. A estos efectos se pueden distinguir dos grandes bloques: por un lado, se encontrarían todos aquellos actos cuyo contenido es materialmente urbanístico por tratarse de actos que directa o indirectamente afectan al uso del suelo o al aprovechamiento urbanístico de los terrenos. Y aquí encontramos actos de muy diferente naturaleza: los que tienen como finalidad la regulación del uso del suelo y subsuelo (planificación); los convenios urbanísticos; los actos de intervención: licencias y órdenes de ejecución; los de mera información: cédula urbanística; los de ejecución del planeamiento (todas las actuaciones que conllevan los diferentes sistemas de ejecución y la redacción de los proyectos de urbanización), declaración de incumplimiento de deberes urbanísticos, expropiaciones urbanísticas...

Y, por otra parte, estarían todos aquellos que, aunque no tienen un contenido urbanístico propiamente dicho (no inciden en el uso del suelo, ni directa ni indirectamente), tienen su presupuesto de hecho en un acto relacionado con el urbanismo: indemnización por anulación o revocación de licencias y sanciones por infracciones urbanísticas.

A todos estos actos hay que añadir las actuaciones materiales de los particulares que, aunque originariamente carecían de todo respaldo jurídico, el transcurso del tiempo las ha legitimado. Así sucede en los casos en los que se han realizado actos de edificación o uso del suelo sin la preceptiva licencia pero ha transcurrido el tiempo durante el cual la Administración puede ejercer sus potestades de intervención (cuatro años). Estas actuaciones materiales no constituyen, ciertamente, ningún acto administrativo, pero la ley les otorga un régimen jurídico análogo al de aquellas otras actuaciones materiales realizadas al amparo de una licencia.

Como puede observarse, la heterogeneidad de este tipo de actos hace difícil englobar a todos ellos bajo un mismo régimen jurídico. Por ello, se van a excluir de este análisis los vicios que pudieran contener los distintos instrumentos de planeamiento, así como los convenios urbanísticos u otros actos que, aunque incidan en el ámbito

urbanístico, no constituyen actos por los que se autoriza u ordena la realización de obras de edificación u otro uso del suelo o del subsuelo.

Esta exclusión se justifica en diversas razones. Por lo que se refiere a los vicios de los instrumentos de planeamiento o de los convenios urbanísticos, el motivo de no estudiarlos en este momento se encuentra no sólo en la diferente naturaleza jurídica de los mismos (el carácter normativo de los planes, hoy pacíficamente aceptado; o el carácter bilateral de los convenios, que les diferencia del tradicional acto administrativo unilateral), sino en el hecho de que el estudio de los vicios que inciden en este tipo de «actos» exigiría un tratamiento específico, lo que desbordaría las previsiones de este trabajo.

Y, de igual manera, tampoco se van a estudiar ahora los actos que se adoptan en relación con actuaciones urbanísticas, pero que su contenido no puede calificarse como tal. Así ocurre con aquellos que tienen como objeto declarar la existencia o inexistencia de responsabilidad de la Administración por daños causados por actos urbanísticos, y los dictados con ocasión del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de urbanismo, ya que su régimen de invalidez y de revisión en nada se ve afectado por el ordenamiento urbanístico. Este puede modular otros aspectos de su régimen jurídico, pero no el que ahora es objeto de estudio, y por ello se van a dejar al margen de este trabajo.

Nos queda, con todo, un sinnúmero de actos que dicta la Administración en materia de urbanismo y que inciden, directa o indirectamente, en el uso del suelo y el aprovechamiento urbanístico. Sin embargo, ahora sólo se va a abordar el análisis de dos tipos de actos muy concretos: las licencias y las órdenes de ejecución, ya que las previsiones que contiene el ordenamiento urbanístico sobre la invalidez de los actos administrativos, las refiere expresamente a este tipo de actos. No obstante, ello no quiere decir que las mismas no les resulten también aplicables a los demás actos urbanísticos. En mi opinión, la ley regula la invalidez de este tipo de actos específicamente, porque a través de ellos la Administración interviene directamente en la edificación y el uso del suelo, que es, además, donde culmina todo el proceso de intervención administrativa en el urbanismo; pero qué duda cabe que el régimen de invalidez de los mismos será aplicable también a los demás actos urbanísticos en la medida que éstos constituyen la base de aquéllos. Por ejemplo, a las expropiaciones urbanísticas les va a resultar de aplicación el régimen específico de invalidez que a continuación estudiaremos, aunque no lo establezca la ley expresamente, pues sobre los terrenos expropiados es donde se van a realizar actos de edificación y usos del suelo cuyo régimen de

invalidez sí que regula la ley, con lo cual, implícitamente, está regulando la de aquéllos. De poco valdría que la ley estableciese que las licencias que incurren manifiestamente en infracciones urbanísticas graves sólo pudieran revisarse en el plazo de cuatro años si, por ejemplo, se pudiera revisar indefinidamente el acto por el que se expropiaron los terrenos sobre los que se ha construido la edificación por entender que la expropiación es nula de pleno derecho.

El considerar que «los actos urbanísticos» son un tipo de acto administrativo que, aunque sólo sea en lo referente a la invalidez, tiene un régimen jurídico diferente de los «otros actos administrativos» es una afirmación que tiene una gran trascendencia, ya que supone cuestionar el concepto mismo de acto administrativo. El acto administrativo se ha venido entendiendo como una noción genérica, comprensiva de todo los actos no normativos que puede dictar la Administración cuando actúa sometida al Derecho Administrativo. De ahí que el régimen jurídico de los mismos se haya estudiado siempre de forma general, pues en principio era aplicable a todos los actos administrativos, cualquiera que fuera el sector material sobre el que incidiera. Sin embargo, como se intentará demostrar en este trabajo, tal consideración se encuentra lejos de ser real. El ámbito administrativo al que pertenezca el acto administrativo puede introducir importantes modulaciones dentro de su régimen jurídico, hasta el punto que hagan del mismo un tipo específico de acto que lo alejen de la categoría genérica en la que se integra.

Pues bien, centrándonos ya en los «actos urbanísticos» y en concreto en las licencias y órdenes de ejecución, conviene analizar si su régimen jurídico es el mismo que el general o si, por el contrario, su condición de «urbanísticos» conlleva un régimen peculiar que los diferencia de aquél. Tesis que de confirmarse supondría admitir que el régimen de los actos administrativos cada vez se aleja más de la teoría general de esta rama del Derecho, adentrándose en los terrenos propios de la parte especial.

## II. GRADOS DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS URBANÍSTICOS

### 1. *La controvertida categoría de la inexistencia*

La inexistencia, como categoría jurídica, no tiene una unánime aceptación. Ni siquiera aquellos que la han defendido están de acuerdo en los efectos que de la misma se derivan. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ consideran que el acto inexistente «no es que sea inválido, sino que carece de los requisitos necesarios

para ser considerado como un acto propiamente dicho», aunque reconocen que las consecuencias jurídicas que se derivan de esta categoría son las mismas que las de la nulidad de pleno derecho (1). Y en un sentido muy parecido se ha pronunciado también BOQUERA OLIVER (2). En cambio, E. GARCÍA-TREVIJANO, que también se ha manifestado a favor de la inexistencia como un grado de invalidez de los actos administrativos, sí que le reconoce unos efectos jurídicos propios, al entender que lo propio del acto inexistente es la imposibilidad de producir cualquier tipo de efectos jurídicos y reconduce este caso específicamente a los supuestos de actos presuntos producidos en virtud del silencio positivo (3).

En mi opinión, sin embargo, la inexistencia, como sanción jurídica aplicable a los actos que incurren en las más graves infracciones, es una figura jurídica ajena a nuestro ordenamiento. Como he defendido en otro lugar, en nuestro Derecho, los supuestos de invalidez de los actos jurídicos se han articulado desde siempre en torno a los conceptos de la nulidad y la anulabilidad (4), sin que la inexistencia haya constituido nunca un tipo de acto inválido. Un acto puede ser válido o inválido, pero nunca inexistente; pues, como se deduce de la lógica más elemental, si es inexistente entonces no hay tal acto administrativo.

La conclusión anterior se entiende referida también al Derecho

(1) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 6.ª ed., 1993, pág. 589.

(2) Véase J. M.ª BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Cívitas, 7.ª ed., 1993, págs. 83 y ss.

(3) Esta es la tesis que E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA defendió en su primera monografía sobre el silencio (*El silencio administrativo en el Derecho español*, Cívitas, 1990, pues consideraba que ésta era la consecuencia que se derivaba de la legislación vigente en aquel entonces. Ahora, en cambio, en su segundo trabajo sobre el silencio (*El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común*, Cívitas, 1994, págs. 34 y ss.), sostiene que según la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, el acto presunto obtenido por silencio positivo es nulo de pleno derecho, reservando la calificación de «acto inexistente» para el supuesto en el que el interesado formule una solicitud de manera incompleta, de tal manera que aunque la Administración quisiera pronunciarse sobre el fondo no pudiera resolverla. En estos casos, el autor citado considera que aunque se den las circunstancias que permitan entender producido el silencio, no podrá entenderse que existe el acto presunto. Conclusión que la entiende igualmente aplicable al caso en el que se formula una solicitud ante una autoridad distinta de la competente.

(4) La categoría jurídica de la inexistencia surge como reacción a la concepción de la nulidad que se expresa en la vieja máxima francesa *pas de nullité sans texte*. Para evitar que graves infracciones del ordenamiento jurídico quedaran sin sanción por no preverse expresamente su invalidez, se creó una categoría nueva: la inexistencia; categoría que permitía considerar que esos actos que incurrieran en tan graves infracciones ni siquiera existían. Ahora bien, tal concepción de la invalidez (en este contexto invalidez y nulidad tienen el mismo significado) nunca ha estado presente en nuestro Derecho, donde desde siempre se ha entendido que los actos inválidos son aquellos que infringen el ordenamiento jurídico de modo grave. Sobre estas cuestiones puede verse mi trabajo *La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación*, núm. 133 de esta REVISTA, pág. 155.

Urbanístico; aunque, ciertamente, en este sector del ordenamiento, el derecho positivo contiene una serie de determinaciones que podrían ponerla en cuestión. Me estoy refiriendo en concreto a los supuestos contemplados en los artículos 33.1 y 242.6 de la LS. En el primero de los preceptos citados se establece que «el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme a la ordenación urbanística aplicable»; y en el 242.6 se consagra expresamente la regla de que «en ningún caso se entenderá adquirido por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico». Veamos por separado cada uno de estos supuestos.

A) *La inexistencia como consecuencia jurídica que se deriva de la invalidez del acto presunto.*

Sobre las consecuencias que se derivan de la invalidez del acto presunto se han mantenido tres tesis (5); tesis, todas ellas, que, cuando no existía una regulación general al respecto, fueron aplicadas por la jurisprudencia:

A) Unas sentencias consideraban que a este tipo de actos le resulta aplicable el mismo régimen de invalidez que a los actos expresos.

B) Otras entendían que por silencio sólo podía adquirirse facultades o derechos conforme al ordenamiento; doctrina que ha dado lugar a defender en estos supuestos un caso de acto administrativo inexistente.

C) Y la tercera consistiría en admitir con carácter general los efectos del silencio, salvo cuando lo solicitado fuera de nulo pleno derecho.

El legislador, por su parte, ha regulado esta cuestión de forma un tanto ambigua; de tal manera que dos de estas tesis han querido deducirse de esta regulación. Los que mantienen que el acto presunto contrario a Derecho no existe consideran que su postura encuentra respaldo positivo expreso en el artículo 178.3 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, que ahora recoge el 242.6 de la TRLS de 1992, y en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes, administrativas, finan-

---

(5) Sobre estas tres tesis jurisprudenciales puede verse, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, cit., págs. 573 y ss.

cieras, fiscales y laborales. Esta interpretación de estos preceptos legales supuso un gran revés para la institución del silencio positivo, pues suponía privarle de su carácter de verdadero acto administrativo; cambio de naturaleza que tiene una trascendencia práctica evidente, ya que, como enseguida denunció la doctrina, si se interpretaban de ese modo los preceptos legales citados, se creaba una gran inseguridad jurídica para el titular del acto presunto, pues el que la Administración reconociese o no el derecho o facultad adquirido en virtud del silencio dependía, en última instancia, de que lo estimase conforme al ordenamiento.

De ahí que algunos autores criticaran muy duramente estas interpretaciones legales de las que se deducía la inexistencia del acto presunto contrario a Derecho (6). Y ello no sólo por la inseguridad jurídica que ocasionaba al beneficiario del mismo, sino porque además daba lugar a la paradoja de colocar a la Administración que incumplía su deber de resolver expresamente en una mejor situación que cuando cumplía esta obligación. Como ha señalado SANTAMARÍA, si la Administración cumple su deber de resolver expresamente y otorga una licencia contraria a Derecho, sólo podrá revocarla mediante la revisión de oficio; en cambio, si desatiende este deber, y se produce el silencio positivo, podrá desconocer lo adquirido por esta técnica. Esta consideración lleva a FERNÁNDEZ PASTRANA (7) a mantener la inconstitucionalidad de la interpretación tradicional de estos preceptos «por la manifiesta negación del principio de seguridad jurídica que implica». Y para ello se apoya en una sentencia del Tribunal Constitucional (6/1986) en la que se establece literalmente que «no puede calificarse de razonable una interpretación que prime la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales».

Argumentos constitucionales aparte, lo que es cierto es que si la Administración sólo reconoce los derechos o facultades adquiridos en virtud de un acto presunto cuando considera que lo obtenido por silencio es conforme a Derecho, entonces el silencio positivo no pue-

---

(6) J. M.<sup>o</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA (*Reivindicación del silencio positivo: reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas*, núm. 127 de esta REVISTA, pág. 140) ha afirmado que «o el silencio administrativo genera un acto administrativo y lo genera con todas sus consecuencias, y sometido al mismo régimen que los actos expresos, o todo lo demás será un juego de ilógica jurídica, de disparates argumentales, que nadie quiere denunciar abiertamente, por el temor a la supuesta peligrosidad del silencio para el interés público».

(7) J. M.<sup>o</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA, *Reivindicación del silencio positivo: reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas*, núm. 127 de esta REVISTA, pág. 142.

de considerarse como un acto administrativo, pues los actos administrativos —presuntos o no— producen efectos y vinculan, no sólo a los interesados, sino también a la Administración, que sólo podrá desconocerlos si previamente obtiene su anulación por algunos de los medios establecidos en nuestro Derecho.

Pero, además, conviene tener en cuenta que los efectos del acto presunto no obedecen a una construcción doctrinal o jurisprudencial (la doctrina y la jurisprudencia lo que crean es su categoría), sino que tienen su origen directamente en la ley. Es la norma quien otorga estos efectos a la inactividad formal de la Administración. De ahí que si el derecho positivo establece que la falta de resolución en plazo determina la estimación de la solicitud, tendremos ya el acto administrativo presunto producido; acto que, como todo acto administrativo, está amparado por la presunción de validez y, por ello, cualquiera que quiera oponerse al mismo debe primero destruir dicha presunción a través de los diferentes mecanismos de revisión.

Por todo lo expuesto, considero que ni el antiguo artículo 178 de la LS ni el vigente artículo 242.6 (8) pueden interpretarse como acto inexistente, puesto que éste existe si se cumplen los requisitos formales que determinan la producción del silencio positivo. En efecto, el hecho de que no se puedan entender «adquiridas por silencio administrativo las licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico», no significa que el beneficiario del acto presunto no esté amparado por el mismo. Los derechos o facultades reconocidos en virtud del silencio positivo son derechos o facultades que simplemente se presumen adquiridos en virtud de la presunción de validez propia de todo acto administrativo; presunción que —como ya se ha señalado— podrá destruirse a través de los diferentes mecanismos de revisión, lo que demostrará que los pretendidos derechos o facultades no eran realmente tales.

Esta interpretación, además, se encuentra avalada por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LAP); norma que al establecer, por un lado, que «los actos administrativos presuntos se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona» (art. 44.1) y, por otro, prohibirle dictar resolución expresa una vez certificado el silencio (art. 43 LAP), está otorgando a los actos presuntos el mismo tratamiento que a los actos expresos (9); y por ello

---

(8) Un precepto semejante al 242.6 de la Ley del Suelo se encuentra también en la Ley de la Comunidad de Madrid, Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, en su artículo 118.5.

(9) Véanse J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, núm. 132 de esta REVISTA, pág. 24;

su régimen de invalidez es el mismo para ambos (10). Con lo cual, en este punto, no existe diversidad de regímenes entre la legislación general de procedimiento administrativo y la urbanística (11), ya que tanto en una norma como en otra, los actos presuntos obtenidos en virtud de silencio positivo son auténticos actos administrativos, y por ello podrán ser válidos o inválidos, pero nunca inexistentes (12).

---

E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, 1994, pág. 34; J. I. MORILLO-VELARDE, *Los actos presuntos*, cit., págs. 109 y ss.

(10) El artículo 62.1.f) de la LAP califica de nulos de pleno derecho «a los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». Sobre el sentido de este ambiguo precepto puede verse mi trabajo *Nulidad y anulabilidad. Su alcance y significación*, núm. 133 de esta REVISTA, págs. 177 y ss.

(11) No parece ser de esta opinión J. GONZÁLEZ PÉREZ (*Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones en la legislación urbanística*, núm. 132 de esta REVISTA, pág. 24). Según sostiene este autor, la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común «parece haber acabado con aquel régimen desnaturalizador del silencio» (se refiere, como es obvio, al contenido en la Ley del Suelo). De esta misma opinión es J. M.ª BOQUERA (*La revisión de oficio de las concesiones y licencias urbanísticas*, «REALA», núm. 258, pág. 247), pues considera que en estos casos no resultaría de aplicación la máxima *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, por ser una norma que «tiene el propósito de establecer, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, un procedimiento y régimen común para todas las Administraciones públicas. Esto implica —concluye el autor citado— la clara voluntad de derogar a todas las normas especiales de contenido diferente». En mi opinión, sin embargo —tal y como se ha señalado en el texto—, en estos casos no puede hablarse de derogación, ya que para ello es imprescindible que la nueva normativa resulte incompatible con la anterior, lo que, a mi juicio, no sucede. Pero además, aunque tal incompatibilidad existiera, dicha derogación no podría entenderse producida por la consideración de que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, constituye el procedimiento administrativo común. El artículo 148.1.18 de la Constitución, efectivamente, otorga al Estado la competencia para establecer el procedimiento administrativo común, pero tal competencia puede ser ejercida tanto a través de la norma general que regula el procedimiento administrativo, como a través de normas especiales que regulen sectores de la actividad administrativa y que contengan previsiones específicas en materia de procedimiento. Todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, cuando tengan competencia exclusiva sobre una materia y el ejercicio de esta competencias así lo exija, puedan establecer normas de procedimiento (tesis de las competencias conexas del Tribunal Constitucional, STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas; STC 17/1990, de 7 de febrero); normas éstas que son las que únicamente tendrían la consideración de procedimiento *no* común. (Sobre esta cuestión pueden verse F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos*, «REVL», núm. 211, págs. 410 y ss.; F. LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales del procedimiento administrativo común*, núm. 129 de esta REVISTA, págs. 62 y ss.; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre «el procedimiento administrativo común»*, núm. 131 de esta REVISTA, págs. 7 y ss.)

(12) De esta misma opinión parece ser J. I. MORILLO-VELARDE (*Los actos presuntos*, Marcial Pons, 1994), aunque llegue a conclusiones diferentes a las que aquí se sostienen. Este autor distingue entre dos técnicas distintas: la del silencio y la de los actos presuntos. En su opinión, la técnica del silencio no constituye acto alguno, sino que es simplemente una ficción legal en virtud de la cual, una vez «constatada la situación omisiva, se produce *ex lege* el otorgamiento al interesado de una facultad de actuación que puede consistir en la posibilidad de acceder a las vías de recurso, especialmente jurisdiccional, aunque no existe acto previo; o por el contrario, el disfrute directo de un derecho sometido a intervención policial de la Administración cuyas facultades interventoras decaen» (pág. 29).

B) *Licencia otorgada al amparo de un proyecto contrario a la ordenación urbana.*

Otra manifestación del acto inexistente en el Derecho urbanístico se ha querido ver en el artículo 33.1 del TRLS. Según dispone este precepto, «el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbana» (13), previsión legal que ha llevado a algún autor a sostener que cuando se diera el supuesto de hecho por él previsto, la Administración podría desconocer los derechos o facultades reconocidos en la licencia sin necesidad de tener previamente que anular el acto en el que se declara; lo que, en definitiva, supone reconocer que en estos casos el acto es inexistente. Esta era la conclusión a la que BOQUERA llegaba antes de la entrada en vigor de la LAP. Conclusión que ahora, en cambio, no sostiene, por entender que dicha norma ha derogado el artículo 33.1 del TR.

En mi opinión, sin embargo, y por las razones antes señaladas, el referido precepto legal no contempla un supuesto de inexistencia, por lo que tampoco ha quedado derogado por la LAP. Al igual que ocurría con los actos presuntos contrarios a Derecho, los actos expresos contrarios a la ordenación urbana son también inválidos; incluso aunque los mismos hayan sido dictados en virtud de una solicitud del particular contraria al planeamiento, que será, por lo demás, el supuesto más frecuente. El hecho de que lo solicitado sea contrario a Derecho no significa que el acto sea inexistente. El acto existe y declara el derecho a edificar de su titular; derechos que, mientras no se demuestre lo contrario, se presumen válidos. Por ello, si la Administración observa que el derecho a la edificación reconocido por la licencia es contrario a la ordenación urbanística, deberá destruir la presunción que lo ampara, demostrando que tal derecho no existe por no reconocérselo dicha ordenación; lo que exigirá la anulación de la licencia, y para ello deberá utilizar los distintos mecanismos de

---

Técnica que, para el autor citado, se diferencia de los actos presuntos en el hecho de que en virtud del silencio sólo pueden adquirirse facultades o derechos que sean conformes al ordenamiento; y, en cambio, los actos presuntos pueden ser tanto válidos como inválidos. Por ello considera que «sólo en el momento en que la Ley paladinamente reconoce la posibilidad de actos presuntos inválidos se está admitiendo con toda rotundidad esta técnica» (pág. 26), lo que, en su opinión, no sucede hasta la aprobación de la LAP, norma en la que expresamente se admite la invalidez de este tipo de actos en su artículo 62.1.f). A mi juicio, en cambio, tal construcción doctrinal es innecesaria, ya que, como he señalado en el texto, con la legislación anterior a la LAP también se puede mantener la invalidez de los actos presuntos obtenidos por silencio positivo.

(13) Véase J. M.<sup>o</sup> BOQUERA OLIVER, *La revisión de oficio de las concesiones y licencias...*, cit., págs. 244 y ss.

revisión contemplados por el Derecho positivo. Pero hasta que esto no ocurra, se presume que el titular de la licencia ha adquirido el derecho a la edificación que en ella se declara. Sin perjuicio, además, de que si tal supuesto llegara a plantearse, el beneficiario de la licencia inválida podría tener incluso derecho a una indemnización por anulación de la licencia, a no ser que hubiera incurrido en dolo o culpa grave a él imputables (art. 240 TRLS); dolo o culpa grave que, por otra parte, no se deduce sin más del hecho de presentar un proyecto contrario a la ordenación urbana, tal y como la doctrina y jurisprudencia vienen reconociendo (14).

De ahí que la inexistencia, como categoría jurídica expresiva del más alto grado de invalidez, no tenga cabida ni en el ordenamiento urbanístico ni en cualquier otro sector de nuestro ordenamiento jurídico.

## 2. *La nulidad y la anulabilidad de los actos urbanísticos*

Tradicionalmente se ha venido entendiendo que a los actos urbanísticos les resulta aplicable la regulación general de la invalidez que efectúa la ley de procedimiento, y en concreto la tipificación de los supuestos de nulidad que esta ley consagra. Todo ello sin perjuicio de que, como la propia Ley de Procedimiento Administrativo establece —art. 62.1.g)—, puedan las leyes especiales establecer causas específicas de nulidad. Este sería el caso del artículo 255 TRLS, en el que se contempla como supuesto específico de nulidad el otorgamiento de licencias u órdenes «con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes...» (15). De ahí que, según la interpretación convencional, los actos urbanísticos son nulos en los casos regulados en el artículo 62 de la LAP (16) y en el supuesto establecido en el artículo 255

---

(14) A. BLASCO ESTEVE, *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Cívitas, 2.ª ed., pág. 69; *Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual*, núm. 132 de esta REVISTA, pág. 106.; M.º C. ALONSO GARCÍA, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por denegación ilegal de licencias de urbanismo*, núm. 127 de esta REVISTA, pág. 229.

(15) O el de preceptos similares contenidos en las leyes autonómicas. Por ejemplo, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, contiene en su artículo 59 una causa específica de nulidad de las calificaciones urbanísticas autonómicas y de las licencias municipales «que, respectivamente, otorguen y legitimen en suelo no urbanizable y para la realización de las correspondientes actividades, la ejecución de obras, construcciones o instalaciones que no cumplan los requisitos sustantivos y administrativos pertinentes conforme al Capítulo siguiente».

(16) Según establece el artículo 62.1 de la LAP: «Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

del TRLS o en preceptos análogos que contengan las leyes autonómicas.

La aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común al ámbito urbanístico está fuera de toda duda. En efecto, esta norma regula, entre otras cosas, el régimen de invalidez de los actos administrativos; régimen que, además de tener el carácter de regulación básica para todas las Administraciones Públicas y formar parte del procedimiento administrativo común, trata de establecer el régimen general de todos los actos administrativos, cualquiera que sea el ámbito material al que se refieran. Tanto es así que en aquellos casos en los que la ley no se considera aplicable a un sector concreto de la actividad administrativa lo ha excluido expresamente de su ámbito de aplicación: los procedimientos administrativos en materia tributaria, los actos de Seguridad Social y Desempleo y los procedimientos disciplinarios, que se regirán por su normativa específica (Disposiciones Adicionales 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup>), y por ello sus determinaciones resultan plenamente aplicables al urbanismo. Ahora bien, el que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común resulte aplicable en el ámbito urbanístico no significa que necesariamente el régimen de nulidad por ella regulado le sea también aplicable, pues pudiera ocurrir que *la legislación urbanística contuviera un régimen jurídico específico sobre los supuestos de nulidad; regulación que, precisamente por su especialidad, determinaría la inaplicación en este punto concreto del régimen general contenido en la LAP (17)*. De ahí que

- 
- a) Los que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales.
  - b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
  - c) Los que tengan un contenido imposible.
  - d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
  - e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.
  - f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
  - g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una norma de rango legal».

Supuesto, este último, que se encuentra expresamente previsto en el artículo 255.2 del Texto refundido al establecer —tal y como se ha señalado en el texto— que «Las licencias u órdenes de ejecución que se otorguen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes serán nulas de pleno derecho...».

(17) Como se ha señalado anteriormente en nota, el que la LAP sea la norma general por la que se regula el procedimiento administrativo común de la LAP no impide que otras normas especiales de carácter estatal puedan también regular otros procedimientos comunes, y por ello tal conclusión sería perfectamente compatible con el artículo 149.1.18 de la Constitución.

para estudiar el régimen de invalidez de los actos urbanísticos no baste sólo con estudiar la regulación general de procedimiento administrativo, sino que es necesario también analizar si la normativa urbanística contiene alguna previsión sobre este particular, pues si así fuera su carácter de norma especial primaría sobre la regulación general e impediría su aplicación en el ámbito que específicamente regulase.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo no regula con carácter general el régimen de invalidez de los actos urbanísticos. Aparentemente, la única determinación que al respecto contiene es, como ya se ha señalado, la consagración de un específico supuesto de nulidad: el contemplado en el artículo 255 del texto refundido, y en el que se establece la nulidad de pleno derecho de las licencias u órdenes de ejecución que se otorguen infringiendo la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libre. Pues bien, si ésta fuera la única referencia que esta norma contuviera sobre el régimen de invalidez de los actos urbanísticos, sería claro que nos encontraríamos, simplemente, ante una ley que ha establecido una causa *adicional* de nulidad, tal y como, por otra parte, prevé la propia LAP en su artículo 62.1.g), como ya se ha señalado.

Sin embargo, y a pesar de que ésta es la conclusión que de una primera lectura parece deducirse de la legislación urbanística, no creo que sea así. Ciertamente, la determinación del supuesto de nulidad previsto en el artículo 255 del Texto Refundido constituye la *única referencia expresa* que se efectúa al régimen de invalidez de los actos urbanísticos, pero ello no quiere decir que implícitamente no esté configurando un régimen de invalidez distinto del general, que es lo que, en mi opinión, realiza el Texto Refundido de 1992, al igual que antes efectuaba el de 1976.

Esta regulación implícita del régimen de invalidez de los actos urbanísticos se lleva a cabo mediante la regulación de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística (248 a 256 del TRLS). A través de ellos, la ley establece los diferentes modos de reaccionar frente a estas ilegalidades. Reacción que, salvo en el supuesto del artículo 255, se encuentra *temporalmente limitada*. La Administración sólo podrá ejercer sus mecanismos de restauración de la legalidad urbanística quebrantada en el plazo de cuatro años, excepto en el caso del artículo 255 TRLS, antes señalado: obras realizadas en zonas verdes o espacios libres, supuesto éste, en el que por expresa disposición legal, no le resulta aplicable dicho plazo. Y este dato no es baladí. Téngase en cuenta que, con independencia de otras consideraciones dogmáticas, según el Derecho positivo, *los actos nulos de*

*pleno derecho sólo se diferencian de los anulables en el plazo para ejercer la acción de nulidad (18). La nulidad de pleno derecho se puede hacer valer en cualquier tiempo (art. 102 de la LAP); mientras que la anulabilidad sólo puede ejercitarse en el plazo de cuatro años desde que se dictó el acto (art. 103).*

En el ordenamiento urbanístico, el único caso en el que un acto se puede revisar transcurrido este plazo es el contemplado en el 255; supuesto, además, al que la propia ley califica de nulo de pleno derecho. Y para comprobarlo conviene analizar el régimen de revisión de los actos consagrado en el TRLS, que se contiene en los artículos 253 y 254 y en el 302. Según el artículo 254,

«las licencias u órdenes de edificación cuyo contenido constituya manifiestamente algunas de las infracciones urbanísticas graves definidas en esta ley deberán ser revisadas *dentro de los cuatro años* desde la fecha de su expedición por la Corporación municipal que las otorgó a través de alguno de los procedimientos del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

Y en el artículo 302 se dispone que

«las Entidades Locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en los artículos 109 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo».

Bien es verdad que a la vista de estos preceptos, podría pensarse que el calificar como anulables los actos cuyo contenido constituyen manifiestamente una infracción urbanística grave no significa que no puedan ser nulos de pleno derecho los actos urbanísticos que incurran en alguno de los vicios establecidos en el artículo 62 de la LAP. Y precisamente por ello, el artículo 302 del TRLS remita al régimen de revisión de oficio regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo. De ser así, los actos urbanísticos serían nulos de pleno derecho, bien por incurrir en alguna de las causas contempladas en el

---

(18) Según la doctrina mayoritaria, también se diferenciarían en que los actos nulos de pleno derecho no pueden subsanarse (en la terminología convencional, convalidarse); en mi opinión, sin embargo, la posibilidad de subsanación es independiente de la calificación jurídica que merezca la invalidez del acto. (Sobre esta cuestión véase mi libro *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, 1994.) En cualquier caso, como se indicará en el texto más adelante, esta polémica es irrelevante a estos efectos, pues la legislación urbanística no contiene ninguna determinación en particular sobre la subsanación de este tipo de actos, por lo que se le aplicaría la regulación general, esto es, el artículo 67 de la LAP.

artículo 62.1 de la LAP o bien por incurrir en el vicio tipificado como tal en el artículo 211 del TRLS. Y tanto en un caso como en otro podrían ser revisados en cualquier momento siguiendo el procedimiento regulado en el artículo 102 de la LAP. Esta es, por lo demás, la tesis mayoritaria en la doctrina. Sin embargo, a mí me resulta difícil de aceptar. Téngase en cuenta que el plazo máximo que el TRLS concede para reaccionar contra las actuaciones urbanísticas realizadas sin licencia o en contra de sus determinaciones es también de *cuatro años*. Con lo cual, *si transcurrido este plazo, la Administración no puede reaccionar contra las actuaciones urbanísticas que ni siquiera tienen una apariencia de validez, difícilmente podrá admitirse que este plazo no rige en aquellos casos en los que existe un título administrativo, aunque incurra en alguno de los vicios previstos en el artículo 62 de la LAP*. Esta consecuencia sólo sería posible si el TRLS exceptuara los supuestos contemplados en el precepto citado de la Ley de Procedimiento Administrativo de la aplicación del mencionado plazo de cuatro años, lo que es claro que no sucede. En cambio, sí se prevé esta excepción en el supuesto específico de nulidad configurado por la propia norma urbanística, en la que expresamente se establece que en ese supuesto no resulta de aplicación el plazo de los cuatro años.

A mi juicio, *las actuaciones realizadas por los particulares en materia de edificación y uso del suelo incompatibles con la legislación urbanística no pueden estar más protegidas por el Derecho que aquellas que se encuentran amparadas en un título administrativo, por muy graves que sean las ilegalidades que éste contenga*. Al menos en lo que se refiere a la posibilidad de reaccionar contra ellos, debían tener un tratamiento jurídico idéntico (19). Otra conclusión sería contraria a los principios de seguridad jurídica y el de confianza legítima; principios que impedirían que las situaciones amparadas por títulos administrativos puedan ser más fácilmente revisables que aquellas que carecen de toda apariencia de validez. Por ello considero que *si una vez transcurridos cuatro años no se puede reaccionar contra actuaciones que carecen de la más mínima cobertura, menos aún podrán removerse aquellas situaciones que tienen una apariencia de legalidad, aunque incurran en alguno de los vicios tipificados en el artículo 62 de la LAP*. Esta regla, no obstante, tiene una excepción: los actos que son constitutivos de infracción penal podrán revisarse aunque haya

---

(19) Sin perjuicio de que la existencia del acto administrativo conlleve una serie de efectos que no se producen en el caso de ausencia de licencia. Por el simple hecho de existir la licencia, la Administración ha creado la apariencia de un derecho, que ha hecho surgir en el titular de la misma la legítima creencia de haberlo adquirido (salvo, claro está, que medie dolo o negligencia grave por parte del titular).

transcurrido el plazo de cuatro años, pero no porque sean nulos de pleno derecho, sino porque el ordenamiento establece una vía impugnatoria especial cuando el acto incurre en esta causa de invalidez: el recurso extraordinario de revisión. Recurso cuyo plazo de interposición, que es de tres meses, empieza a computarse a partir del momento en el que la sentencia por la que se declara la responsabilidad penal sea firme. Y lo mismo ocurre en el otro supuesto en que el artículo 118 de la LAP permite revisar por medio de este recurso extraordinario un acto administrativo una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó: «que aparezcan o se aporten documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»; supuesto éste en el que el plazo de tres meses empezará a computarse desde el momento que se tenga conocimiento de los documentos (art. 118.2 LAP).

En cualquier caso, lo que ahora importa señalar es que si las «vías de hecho de los particulares» no pueden tener más protección jurídica que aquellas actuaciones que se amparan en un título administrativo, tenemos que llegar a la conclusión de que *en el Derecho Urbanístico la única causa de nulidad es la contemplada en el artículo 255 del Texto Refundido*. Esta parece ser, además, la lógica de la propia ley, pues el precepto que establece la nulidad de pleno derecho de las licencias otorgadas infringiendo la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres y la consiguiente posibilidad de revisarlas en cualquier momento, establece también la posibilidad de revisar, sin límite de tiempo, los actos de edificación y uso del suelo realizados sobre suelo no urbanizable, espacios libres y zonas verdes cuando se llevan a cabo sin licencia u orden de ejecución.

El que sólo el supuesto contemplado en el artículo 255 del TRLS pueda considerarse nulo de pleno derecho obedece, como se acaba de ver, a que sólo en este caso no prescribe la acción de revisión, que es, en definitiva, la única consecuencia que el Derecho positivo deduce de la calificación de nulidad de pleno derecho. Esta es, al menos, mi opinión. Conviene señalar, sin embargo, que en este punto la mayoría de la doctrina entiende también como característica propia de la nulidad la imposibilidad de subsanar los actos nulos de pleno derecho. No obstante, tal consideración en nada altera lo expuesto, ya que para ello sería necesario que en la legislación urbanística se contuvieran reglas propias referentes a la subsanación, lo que no sucede (20). Por

---

(20) Conviene no confundir la subsanación de un acto que contiene vicios con los casos en los que la Administración permite legalizar las obras de edificación o usos del suelo realizados sin licencia, o al amparo de una licencia contraria a derecho, ya que en estos supuestos no se subsana acto alguno, sino que simplemente se legaliza un estado de hecho dictando un acto administrativo.

ello, puede afirmarse que *los actos urbanísticos son nulos de pleno derecho únicamente en los casos del artículo 255 del TRLS; las demás infracciones de la legalidad urbanística determinarán la anulabilidad o serán meras irregularidades sin fuerza invalidante*, dependiendo de que se den o no las circunstancias reguladas en el artículo 63 de la LAP.

### III. LA CONVALIDACIÓN DE LOS ACTOS URBANÍSTICOS

Todo lo expuesto pone de relieve que en el ordenamiento urbanístico el régimen de conservación de los actos es diferente del general. El transcurso del tiempo tiene en este ámbito mayores consecuencias que en otros sectores del ordenamiento, pues convalida no sólo los actos administrativos inválidos, sino también las actuaciones materiales de los particulares contrarias a la ordenación urbana. Ciertamente, en estos casos el transcurso del tiempo no da validez a acto administrativo alguno, pues éste no existe, pero sí que legitima la edificación o usos del suelo realizados en contra de la ordenación urbana, lo que, en definitiva, supone reconocer a su titular un derecho subjetivo sobre los mismos. Con lo cual, una vez transcurrido el plazo de cuatro años, la situación jurídica en la que quedan los actos de edificación y uso del suelo no amparados en licencia u orden de ejecución es la misma en la que se encuentran los actos realizados al amparo de acto administrativo conforme a Derecho. Y por ello, su régimen jurídico dependerá de que los mismos sean o no compatibles con el planeamiento, supuesto este último que determinará la situación de fuera de ordenación del uso del suelo al que se refiera.

Y lo mismo ocurre, obviamente, con los actos realizados al amparo de actos administrativos inválidos. Estos actos quedarán automáticamente convalidados cuando prescriba la acción de impugnación, que es a los cuatro años. No obstante, debe tenerse en cuenta que para que esta convalidación se produzca es preciso, en primer lugar, que dichos actos no infrinjan las normas relativas a la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres o se realicen sin licencia sobre terrenos calificados en el planeamiento como suelo no urbanizable protegido (21), ya que en tales supuestos la acción no

---

(21) Conviene señalar que las actuaciones sobre suelo calificado por los planes como suelo no urbanizable protegido sólo pueden ser revisadas en cualquier momento cuando se hayan realizado sin licencia u orden de ejecución. Por el contrario, si estos actos se encuentran amparados en una licencia, ésta no podrá calificarse de nula de pleno derecho, ya que la ley no prevé este vicio como determinante de la nulidad. De ahí que estos actos urbanísticos tengan que ser calificados como anulables y por esta razón podrán ser revisados por la Administración en el plazo de cuatro años.

está sometida a plazo de prescripción (22), por ser el acto nulo de pleno derecho; y en segundo lugar, que el acto no sea constitutivo de delito o falta, o que no «aparezcan o se aporten documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recaída», ya que cuando concurre alguna de estas circunstancias dichos actos no pueden entenderse convalidados hasta que no transcurra el plazo de tres meses que el artículo 118 de la LAP otorga para interponer el recurso extraordinario de revisión; plazo de tres meses que, como ya se ha señalado, empezará a computarse desde que la sentencia penal sea firme o desde que aparezcan los documentos en los que se evidencia el error incurrido.

La justificación de que en los actos urbanísticos los supuestos de nulidad de pleno derecho se encuentren todavía más tasados que los establecidos en el régimen general, y que, por tanto, la convalidación por prescripción tenga un ámbito mayor que la que tiene en los otros actos administrativos, se encuentra en las características propias de este sector del ordenamiento. En efecto, el Derecho Urbanístico exige que las situaciones jurídicas por él creadas necesiten de mayor grado de certeza que en otros ámbitos. Y ello por varias razones: en primer lugar, por la trascendencia que su anulación puede tener; pero, además, no hay que olvidar que en este sector del ordenamiento los actos administrativos, o la ausencia de ellos, van a tener una manifestación externa, ya que no son —caso de que el acto exista— más que el título que ampara una actuación material que, por definición, trasciende fuera del ámbito interno del sujeto. Y buena prueba de ello lo constituye el hecho de reconocer una acción pública en materia de urbanismo. De poco valdría una acción de este tipo sobre actos que, por sus características, no desplegaran sus efectos fuera del círculo interno de su titular, pues, aunque sólo sea por razones meramente prácticas, en tales casos difícilmente podrán los terceros observar que se ha conculcado la legalidad. Pues bien, igual que la trascendencia externa de los mismos facilita su impugnación y revisión, del mismo modo, la falta de ejercicio de los mecanismos revisores en un plazo razonable hace creer al sujeto que ha cometido la ilegalidad, o que es titular de la licencia inválida, que los posibles perjudicados han consentido la ilegalidad. Siendo especialmente significativa la tolerancia de la Administración respecto al uso del suelo que se estima contrario al planeamiento.

---

(22) Cuestión distinta es que con independencia de dicho plazo se puedan aplicar los límites a la revisión del artículo 106 de la LAP: «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 las leyes».

De este modo, esta mayor conservación de los actos de edificación y uso del suelo —estén o no amparados en un título administrativo— encuentra su fundamento en evidentes razones de seguridad jurídica que impiden desconocer aquellas situaciones que se presentan como consolidadas. Regla que sólo se exceptúa en el caso en el que la vulneración del principio de legalidad sea tal que deba anteponerse a las exigencias de seguridad jurídica; lo que sucede, únicamente, según la ley, en el supuesto tantas veces citado del artículo 255 TRLS, que expresamente se declara imprescriptible, pero no cuando se incurre en los vicios que, según el régimen general, dan lugar a la nulidad de pleno derecho, ya que en el ámbito urbanístico tales vicios no dan lugar a la aplicación de esta categoría al no exceptuar el TRLS de la prescripción a los actos que incurren en tales vicios.

Una vez demostrado que según el TRLS los actos urbanísticos sólo son nulos de pleno derecho en el supuesto regulado en su artículo 255, queda todavía por analizar si la regulación que sobre esta cuestión efectúa la norma citada no habrá quedado derogada tácitamente —derogación expresa es claro que no la hay— por la que consagra la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Norma posterior que, además, lleva a cabo una regulación integral de la materia con carácter general. Efecto que, sin embargo, no puede entenderse producido, pues precisamente el alcance general de esta norma impide que la misma pueda derogar —salvo que la misma expresamente establezca este efecto— las normas que respecto de ella tienen carácter especial, tal y como señala el viejo aforismo *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* (23). Por ello, dado el carácter de ley especial del TRLS respecto de la LAP (24), es claro que la regulación general que contiene esta última ley no puede derogar las determinaciones específicas que sobre la nulidad y anulabilidad contiene la norma urbanística.

---

(23) Esta regla, como ha puesto de manifiesto L. M.<sup>o</sup> DÍEZ-PICAZO (*La derogación de las leyes*, Cívitas, 1990, pág. 361), «parece fundarse en la idea de que, cuando el legislador dicta una regulación general contrastante con otra anterior más restringida, no tiene la intención de privar de eficacia, ya que de ser así lo declararía expresamente».

(24) Este carácter especial del TRLS frente a la LAP es claro, pues si, como ha afirmado L. M.<sup>o</sup> DÍEZ-PICAZO (*op. cit.*, pág. 345), «la característica última de la ley especial consiste [...] en que si ésta no existiera su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general», esto es precisamente lo que sucedería si la legislación urbanística no contuviera ninguna previsión sobre este particular, tal y como se ha señalado en el texto.

#### IV. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS URBANÍSTICOS

Al igual que cualquier acto administrativo, los actos urbanísticos se pueden revisar a instancia de los particulares y de oficio por la Administración. Pero, además, como los actos urbanísticos aquí estudiados son actos de competencia de los entes locales, estos actos también podrán ser impugnados por la Administración del Estado y la Administración autonómica cuando consideren que han sido dictados infringiendo el ordenamiento jurídico o excediendo de su competencia, para lo que deberán seguir el procedimiento que específicamente para estos casos prevé la LBRL (arts. 65 y 66).

Conviene advertir que los procedimientos de revisión de oficio y los que se inician a instancia de los particulares no se encuentran tan separados entre sí, sobre todo después de la entrada en vigor de la LAP, al permitir esta norma que los particulares pueden utilizar, además de los recursos, ya sean administrativos o contenciosos, los mecanismos de revisión de oficio, pues —con independencia de la contradicción terminológica que ello supone— éstos pueden iniciarse también a iniciativa de los particulares. Tanto es así que la nueva regulación legal de la revisión de oficio parece haber creado una vía diferente de recurso administrativo (25). En cualquier caso, y hecha esta advertencia previa, conviene seguir distinguiendo entre el régimen general de los recursos y el de la revisión de oficio.

##### 1. *Los recursos contra los actos urbanísticos*

###### A) *Régimen general de recursos.*

Al no contener la regulación urbanística ninguna previsión específica sobre esta cuestión, se aplicará la regulación general de procedimiento administrativo y por ello los actos urbanísticos, al igual que el resto de los actos administrativos, se recurrirán a través de un recurso ante la Administración cuando no agoten la vía administrativa (lo que dado el tipo de actos que se están analizando será muy

---

(25) Véanse GARCÍA DE ENTERRÍA, *Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, núm. 130 de esta REVISTA, pág. 216.; VILLAR PALASÍ y VILLAR EZCURRA, *Principios de Derecho Administrativo*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1993, pág. 165; BOQUERA OLIVER, *La revisión de oficio de las concesiones y licencias urbanísticas*, cit., pág. 248; BELADIEZ ROJO, *La nulidad y la anulabilidad...*, cit., pág. 170; *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, 1994, pág. 269 en nota.

raro) o concurra alguna de las circunstancias del recurso de revisión (26). Recurso éste que en esta materia —como ya se ha señalado— va a tener una gran importancia, ya que va a ser la única vía que permita anular actos administrativos constitutivos de infracción penal o que se hayan dictado como consecuencia de ésta (27), o las resoluciones que incurran en graves errores cuando éstos se hayan evidenciado por documentos que aparezcan o se aporten transcurridos cuatro años (28).

En los casos en los que el acto agote la vía administrativa (que será el supuesto más frecuente) y no se den las circunstancias del recurso extraordinario de revisión, el recurso que procederá contra los mismos será el recurso contencioso-administrativo, sin que su consideración de actos urbanísticos conlleve ninguna peculiaridad en su régimen procesal, salvo en lo referente al plazo para recurrir y siempre y cuando el acto recurrido autorice la realización de obras. En estos supuestos el artículo 304 del TRLS establece que el recurso podrá interponerse durante la ejecución de las obras y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística. Plazo éste que es de cuatro años a contar desde la terminación de las obras (29). No obstante,

(26) Véase J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Incidencia de la nueva ley...*, cit., pág. 28

(27) En algún supuesto los tribunales penales (por ejemplo, la sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 7 de mayo de 1992), además de pronunciarse sobre la responsabilidad penal de los acusados, han anulado resoluciones administrativas que eran constitutivas de delitos, lo que constituye un claro exceso en el ejercicio de la jurisdicción, ya que el juez penal carece de competencias para anular actos administrativos aunque incurran en tan grave vicio.

(28) En otras materias el recurso de revisión tiene menos importancia ya que, como la propia ley reconoce, la existencia de esta vía impugnatoria no impide que se puedan ejercer las acciones de revisión de oficio o rectificación de errores (art. 118.3), tal y como ya habían advertido GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*Curso...*, II, cit., págs. 531 y ss.). De ahí que estos autores consideren que esta vía de impugnación «constituye una duplicación innecesaria de la acción de nulidad consagrada en el artículo 102 de la LAP». No obstante, como se ha señalado en el texto, esta vía impugnatoria es de gran importancia en los supuestos en los que las leyes especiales tipifiquen supuestos de nulidad diferentes a los regulados con carácter general en la LAP —como ocurre en el supuesto que estamos estudiando—, ya que reabre los plazos impugnatorios y permite revisar actos que de otro modo habrían quedado convalidados por prescripción.

(29) El artículo 254 del TRLS establece este plazo para las infracciones urbanísticas graves y manifiestas, pero también les será de aplicación, en virtud de la remisión que efectúa el artículo 302 de dicho cuerpo legal a la Ley de Procedimiento Administrativo, a las infracciones leves, ya que el plazo que en este caso se aplica es el general del recurso de lesividad, tal y como más adelante se verá. Por lo que se refiere al plazo para ejercer la acción pública conviene señalar que el texto refundido vigente contiene una modificación respecto de la regulación anterior. En la Ley del Suelo de 1976 el plazo para ejercer esta acción era de un año y según el actual 304 es de cuatro años. Esta modificación del plazo ha sido entendida por GONZÁLEZ PÉREZ como una extralimitación de la refundición y por tanto entiendo que esta innovación ha de considerarse nula (*Comentarios...*, cit., pág. 2392). En mi opinión, sin embargo, dicho precepto no creo que pueda considerarse que ha vulnerado la ley de delegación, ya que esta norma le autorizó no sólo a refundir sino también a regulari-

conviene señalar que este plazo tan amplio sólo rige en aquellos casos en los que no se le haya notificado el acto al recurrente (no olvidemos que se trata del plazo para ejercer la acción pública), ya que de haber sido así, si no recurre en el plazo de dos meses (si el recurso es contencioso-administrativo) se entenderá firme y consentido, y el Tribunal deberá declarar la inadmisibilidad del recurso al amparo del artículo 40 de la LJ.

Fuera de estos supuestos en los que la acción está motivada por la ejecución de obras ilegales, el plazo para interponer los recursos serán los plazos ordinarios de recurso.

B) *Actos urbanísticos de los entes locales impugnados por la Comunidad Autónoma o el Estado.*

La única vía que hoy día tienen tanto el Estado como las Comunidades Autónomas para controlar la legalidad urbanística es la establecida en los artículos 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, esto es, acudir al régimen general de impugnación de actos y acuerdos que esta ley establece. Así lo viene declarando insistentemente el Tribunal Constitucional desde la STC 27/1987, de 27 de febrero, en la que se establece que el sistema de controles previsto en la Ley de Bases de Régimen Local es un sistema agotado y cerrado, y por esta razón ha ido anulando las leyes autonómicas que reconocían potestades de control sobre los actos dictados por los entes locales a los órganos de las Comunidades Autónomas —STC 227/1989 (Aguas, FJ 32); 213/1988, de 11 de noviembre; 259/1988, de 22 de diciembre; STC 46/1992, de 2 de abril—. La única matización que de esta doctrina ha hecho en sentencias posteriores es referirla sólo al supuesto en el que el control autonómico incide sobre competencias propias y exclusivas del municipio, considerando compatibles con la autonomía local los controles en los casos en los que «los municipios pudieran estar ejerciendo competencias delegadas o competencias de gestión y ejecución compartidas con facultades estatales o autonómicas de decisión definitiva o resolutorias (arts. 27 y 60 LBRL)» (STC 148/1991, de 4 de julio), o como señala la STC 6/1994, de 10 de febrero, cuando

---

zar, a aclarar y armonizar las disposiciones objeto de la refundición (Disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo), por lo que podría considerarse que la ley ha optado por armonizar todos los plazos de impugnación, estableciendo el plazo máximo que la ley prevé en los casos en los que existe un interés directo o derecho subjetivo. Sobre los problemas que plantea la refundición llevada a cabo por esta norma puede verse J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *Refundición y Constitución: examen del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992*, núm. 131 de esta REVISTA, págs. 119 y ss.

la facultad de suspensión atribuida a la Comunidad Autónoma no constituye «una técnica de control administrativo de los actos municipales, sino un instrumento cautelar al servicio de la defensa de competencias propias de la Administración Autonómica». Y como el control de la legalidad de los actos urbanísticos es una competencia exclusiva local, la Administración Autónoma (y menos aún la del Estado, obviamente) carece de competencias para suspender los actos urbanísticos que incurran en graves ilegalidades, tal y como antes permitía el antiguo artículo 186.2 de la Ley de 1976 y como han previsto las leyes autonómicas que han sido anuladas por entender que una medida de este tipo vulneraba la autonomía local (art. 2.2 de la Ley canaria 3/1985, de 29 de julio, y art. 2.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de Disciplina urbanística) (30).

Resulta, por tanto, que a tenor de la doctrina constitucional citada, el único modo que tienen las Comunidades Autónomas de ejercer un control de legalidad sobre los actos urbanísticos es, como ya se ha dicho, acudir a los mecanismos de impugnación regulados en los artículos 65 y 66 LBRL. Ahora bien, impugnar los actos urbanísticos a través de estas vías plantea, entre otros, el problema del plazo de interposición del recurso, ya que el que prevé con carácter general la regulación local es muy breve (quince días si se opta por el requerimiento que prevé el art. 65 o se acude por la vía del art. 66, o dos meses si se impugna directamente ante los tribunales contenciosos al amparo del art. 66) y empieza a computarse a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo, por lo que dicho plazo general no parece compatible con la finalidad propia de este procedimiento. De ahí que, al no haber contemplado este supuesto específicamente el Texto Refundido de la Ley del Suelo, la doctrina haya propuesto, bien aplicar a la Administración autonómica los mismos plazos para reaccionar que al municipio (31), o bien entender derogados los artículos 186 y 188 del TRLS de 1976 (preceptos que sí contemplaban un plazo específico al permitir ejercer la facultad suspensiva de los efectos de la licencia «mientras las obras estuviesen en curso de ejecución») sólo «en cuanto a la forma procesal, no en cuanto al supuesto de hecho», como sostiene FANLO (32).

---

(30) Sobre esta cuestión puede verse, últimamente, A. FANLO LORAS, *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, CEC, 1990, págs. 490 y ss.; también de este mismo autor, sus trabajos *La disminución de medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?*, núm. 111 de esta REVISTA, pág. 217, y *El control de los entes locales, ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada*, núm. 130 de esta REVISTA, págs. 170 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, *Urbanismo municipal y ordenación del territorio*, «REDA», 82, págs. 207 y ss.

(31) Véase F. LÓPEZ RAMÓN, *Urbanismo municipal...*, cit., pág. 213, en nota.

(32) Véase FANLO LORAS, *El control de los Entes Locales...*, cit., pág. 186. No obstante,

## 2. *La revisión de oficio*

El TRLS regula la revisión de los actos urbanísticos en sus artículos 253 y ss., estableciendo un régimen específico para la revisión de este tipo de actos distinto del general. La subsistencia de este régimen especial de revisión tras la entrada en vigor de la LAP se explica del mismo modo y por la misma razón que hemos visto al estudiar su régimen de invalidez: la legislación urbanística es ley especial y por ello, al no estar expresamente derogada por la ley general, sigue manteniendo su vigencia. No obstante, entre ambas regulaciones no existe una total desconexión, pues la LAP, en cuanto norma general, se aplicará en aquello que la norma especial no regule de otro modo, tal y como además prevé la propia Ley del Suelo al remitirse expresamente —como en seguida se verá— a la regulación general de procedimiento administrativo en distintas ocasiones.

El TRLS, a efectos de la revisión de las licencias u órdenes de ejecución, distingue: por un lado, las licencias u órdenes de ejecución que conllevan la realización de obras; y por otro, los demás actos de uso del suelo. Y dentro del primer tipo de actos, efectúa una distinción —de gran importancia en el régimen de revisión— entre las licencias y órdenes de ejecución que amparan obras todavía en curso de realización de aquellas que autorizan obras ya terminadas. Pues bien, en los casos en los que la licencia u orden de ejecución «constituya manifiestamente una infracción urbanística grave» y todavía se encuentre la obra que autoriza u ordena en curso de realización, el régimen de revisión que deberá aplicarse será el regulado en el artículo 253 (suspensión inmediata de los efectos de acto administrativo y ulterior impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos por el procedimiento especial regulado en el art. 118 de la LS). En cambio, si la obra ya está terminada, la Administración deberá revisar el acto por el procedimiento general de revisión de oficio. Analicemos cada uno de estos supuestos por separado.

---

según este autor, lo mejor para evitar problemas sería «que las Comunidades Autónomas afectadas se apresten a dictar una breve disposición por la que se aclare esta cuestión y se indique, tal y como resulta de la interpretación jurisprudencial de dichos preceptos, que el plazo de impugnación en estos casos permanece abierto mientras las obras amparadas en una licencia estén en ejecución».

A) *Revisión de licencias u órdenes de ejecución que amparan obras en curso de realización.*

Este es el supuesto contemplado en el artículo 253 del TRLS, en el que en sus apartados primero y segundo dispone que:

«El alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y consiguientemente la paralización de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave.

El alcalde procederá en el plazo de tres días a dar traslado directo de dicho acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente, a los efectos previstos en el artículo 118 de la Ley reguladora de la Jurisdicción.»

Como puede observarse, la ley regula un régimen específico para el supuesto en el que la concesión de la licencia conlleve la realización de obras y éstas todavía se encuentren en curso de realización. La finalidad del precepto es clara: reducir los perjuicios que una licencia u orden de ejecución ilegal puede ocasionar evitando que se lleguen a realizar obras que incurren en graves ilegalidades. Por esta razón, la ley autoriza a la Administración para que en estos casos pueda suspender la eficacia del acto administrativo inválido. La única condición que le impone es que inmediatamente (en el plazo de tres días) dé traslado al Juez de lo contencioso para que se pronuncie sobre su legalidad, anulándola, si efectivamente incurre manifiestamente en una infracción urbanística grave, o levantando la suspensión en otro caso.

De este régimen especial de impugnación conviene destacar algunas de sus características: primero, poner de relieve, aunque sea obvio, que no es la Administración la que revisa el acto, sino los Tribunales contencioso-administrativos. Al igual que en el caso del recurso de lesividad, la Administración pierde sus potestades de autotutela y acude al proceso en posición de demandante. En este supuesto, la pérdida de sus privilegios de autotutela se justifica en la concesión de otro privilegio, la potestad de suspensión automática de los efectos del acto, que desplaza sus potestades revisoras hacia el juez de lo contencioso. La Administración suspende los efectos de la licencia y el Juez se pronuncia sobre lo acertado de la medida, lo que

—como ya se ha señalado— determinará la anulación del acto si efectivamente el acto incurre manifiestamente en una infracción urbanística grave o el levantamiento de la suspensión si no se da esta circunstancia.

La segunda característica consistiría en que la Administración sólo puede acudir a esta vía especial de revisión si la licencia u orden de ejecución constituye manifiestamente una infracción urbanística grave, lo que plantea el problema de determinar cuándo concurre este presupuesto procesal. La determinación de lo que sea una infracción urbanística grave, en principio, parece fácil, pues es el propio TRLS el que debe tipificarla. El problema es que ni el Texto Refundido ni el Reglamento de Disciplina Urbanística delimitan con precisión cuándo la infracción urbanística es grave o leve, ya que depende «de la escasa entidad del daño producido a los intereses generales o del riesgo creado», salvo en el supuesto de parcelaciones en suelo no urbanizable y la realización de obras de urbanización sin la previa aprobación del plan y proyecto de urbanización exigibles, que constituirán en todo caso una infracción grave (art. 262.2 y 3 TRLS). De ahí que para que proceda esta vía de impugnación será preciso que la Administración demuestre que la infracción alegada causa o puede causar un gran perjuicio al interés general, y además que ese perjuicio sea «manifiesto».

Esta exigencia de la gravedad manifiesta de la infracción suscita los problemas que la utilización de este adverbio plantea en Derecho, pues, como señaló hace tiempo GARCÍA-TREVIJANO FOS (33), lo manifiesto es algo que depende del sujeto que tiene que apreciar la existencia o no de la infracción, un experto en urbanismo podrá apreciar más fácilmente que se ha cometido una infracción de este tipo que alguien que no sea especialista en esta materia. En cualquier caso, parece que los tribunales vienen aplicando en estos supuestos la doctrina que elaboró el Consejo de Estado en torno al antiguo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y por ello consideran que lo manifiesto es aquello que no es posible interpretar de otra manera, lo apreciable sin necesidad de acudir a esfuerzos interpretativos (34).

En tercer lugar, conviene insistir en que este procedimiento determina la suspensión automática de los efectos de la licencia u orden de ejecución sin necesidad, por tanto, de justificar que el acto produce efectos de difícil o imposible reparación, como ocurre en el

(33) J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, Cívitas, 2.ª actualizada, 1986, pág. 433.

(34) Véase J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, T. III, Cívitas, págs. 1960 y ss.

supuesto ordinario de revisión de oficio. Previsión importante porque, de ordinario, los efectos que tales actos pueden producir no van a originar perjuicios de imposible o difícil reparación, pues una adecuada indemnización podrá resarcir al titular de la licencia o destinatario de la orden de los perjuicios que le ha ocasionado la anulación de la licencia, incluyendo, por supuesto, los que la ejecución de la misma le ha producido (aunque, desde luego, siempre hay excepciones; piénsese, por ejemplo, en las licencias u órdenes de demolición). De ahí que la previsión legal de suspensión automática constituya una buena medida de ahorro de dinero público, pues al disminuir los perjuicios que origina al titular de la licencia, la indemnización que, en su caso, deberá pagar la Administración si se anula la licencia siempre será menor. Aunque también es verdad que dicha indemnización habrá de abonarse igualmente si el Juez confirma la validez del acto administrativo, pues es claro que la suspensión de la licencia habrá causado un perjuicio a su titular que no está obligado a soportar. En cualquier caso, parece que esta indemnización siempre será menor que la que habría que abonar si prosperase el recurso; y, por otra parte, al exigir la ley, como se ha visto, que el vicio «constituya manifiestamente una infracción urbanística grave», este procedimiento estará reservado para los casos en los que, por la evidencia del vicio que constituye el presupuesto procesal, determinará en la mayoría de los supuestos la anulación del acto.

Otra de las cuestiones que conviene destacar es la carga procesal que se impone a la Administración municipal: dar traslado en el plazo de tres días al Tribunal contencioso-administrativo; carga procesal que además opera como una condición respecto del mantenimiento de la suspensión. Sólo si se impugna la licencia en el plazo señalado ante los Tribunales contencioso-administrativos se podrá mantener la suspensión acordada. Pero, además de la pérdida de eficacia de la suspensión, el transcurso del plazo de tres días desde que se acordó dicha suspensión sin dar traslado de la misma al Tribunal contencioso determina también la inadmisibilidad del recurso, pues como se ha señalado, el referido plazo es un plazo de caducidad (35). En estos casos, la Administración tendrá que revisar la licencia u orden de ejecución a través de los mecanismos de revisión de oficio, sin que rija, por tanto, la regla de la suspensión automática propia de este proceso.

Conviene también estudiar la legitimación para iniciar este procedimiento. GONZÁLEZ PÉREZ, al igual que cierta jurisprudencia, ha

---

(35) Véanse J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., pág. 1963; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Cívitas, 1981, pág. 834.

sostenido que este procedimiento sólo puede ser iniciado de oficio por la Administración, sin que, por tanto, puedan los particulares exigirle a la Administración que lo incoe. Bien es verdad que, a la vista de la regulación legal, es claro que es el Alcalde el que debe apreciar si concurre el presupuesto que le habilita para iniciar este procedimiento y adoptar la medida cautelar. Ahora bien, ello no impide que los particulares puedan solicitar del mismo su incoación (36); y si éste se negara a ello, recurrir esa decisión (37), acudiendo además por el procedimiento especial del 118 de la LJ. En estos casos, el Tribunal contencioso (al tratarse de un acto del Alcalde, agota la vía administrativa y por ello se recurriría directamente ante estos tribunales) tendría que examinar si concurre o no el presupuesto procesal que determina la iniciación de este procedimiento, esto es, si concurre la manifiesta infracción urbanística grave y, si esto es así, anular el acto por el que se desestimaba la petición del particular por la que solicitaba al Alcalde que ejerciera las medidas de protección de la legislación urbanística previstas en el artículo 253 del TRLS y acordar la inmediata suspensión del acto con la consiguiente paralización de las obras. Y una vez adoptada esta decisión, seguir el procedimiento regulado en este precepto.

Esta solución, no obstante, no está exenta de problemas. El primero y principal es que la Ley de la Jurisdicción no prevé que la iniciación de este proceso especial puedan llevarla a cabo los particulares. Ahora bien, el apartado primero del artículo 118 de la LJ, que era el que regulaba la legitimación, ha quedado derogado por la LBRL, que ha privado a los Gobernadores civiles y Presidentes de las Corporaciones Locales de la facultad de suspender los acuerdos de estas entidades por manifiesta infracción de las leyes y ha establecido un mecanismo diferente del control de la legalidad de las entidades locales por las Administraciones superiores (arts. 65 y ss. de la LBRL). De ahí que, ante esta laguna legal, haya que acudir a las normas generales sobre legitimación. Y según éstas no cabe la menor duda de que los particulares están legitimados para iniciar este procedimiento. Téngase en cuenta que en urbanismo existe la acción pública y, como señala el artículo 304 del TRLS, esta acción pública sirve «para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas»,

---

(36) GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Cívitas, 1981, pág. 836, admiten esta posibilidad.

(37) Así lo ha señalado la STS de 31 de diciembre de 1990 (Ar. 10429). Esta sentencia se encuentra también citada por GONZÁLEZ PÉREZ, en *Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, cit., pág. 37 en nota.

exigencia que deberá efectuarse por el procedimiento que mejor asegure el cumplimiento de esa legislación. Las mismas razones que justifican el que la Administración pueda privar de eficacia a una licencia cuando estime que manifiestamente incurre en una infracción urbanística grave, justifican también que sea el juez, a instancia de un particular o de la Administración del Estado o la Autónoma (38), el que pueda adoptar esta decisión.

El segundo problema que plantea el considerar que el procedimiento especial del 253 no sólo puede ser iniciado de oficio es determinar qué consecuencias tiene para el recurrente la falta del presupuesto procesal que permite acudir a esta vía. Al tratarse de un presupuesto procesal, la falta de concurrencia del mismo debería conllevar la desestimación del recurso y el consiguiente levantamiento de la suspensión. Ahora bien, en tal caso, el recurrente siempre tendría la posibilidad de impugnar el acto según el procedimiento general; de ahí que, si el interesado así lo solicita, el propio Tribunal debería decretar en este caso la sustanciación del recurso a través del procedimiento ordinario. Obligar al interesado a interponer de nuevo el recurso constituiría una dilación procesal absolutamente innecesaria.

Por último, por lo que se refiere a este proceso especial de impugnación, señalar que la sentencia que se dicte sólo producirá los efectos propios de la cosa juzgada si es estimatoria, pero no, en cambio, si desestima el recurso y levanta la suspensión (39). Tal declaración no puede entenderse como confirmadora de la adecuación a derecho del acto, ya que el objeto del proceso no ha sido enjuiciar si ese acto infringe o no el ordenamiento jurídico, sino si incurre manifiestamente en una infracción urbanística grave. Por lo que de dicha sentencia lo único que cabe concluir es que no existe la *manifiesta infracción grave*, pero no que no exista una infracción del ordenamiento jurídico, ya que ésta puede ser leve o grave pero no manifiesta; cuestión ésta que deberá dilucidarse a través del proceso ordinario si el procedimiento es a instancia de parte, o a través de los procedimientos de revisión de oficio si ha sido iniciado por la Administración, que será el supuesto más frecuente.

---

(38) Estas Administraciones pueden solicitar al Alcalde que ejerza la acción del 253 y, si éstas no lo hacen, pueden impugnar jurisdiccionalmente esa decisión al amparo del procedimiento especial del artículo 118 de la LJ. De este modo podrían obtener automáticamente la suspensión, lo que no es posible si se sigue la vía ordinaria del artículo 65 de la LBRL, procedimiento en el que la suspensión se rige por las reglas generales.

(39) Véase J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., pág. 1964.

B) *Revisión de licencias u órdenes de ejecución que amparan obras ya terminadas, y en general cualquier otro uso del suelo o subsuelo.*

Estos actos se revisarán conforme al régimen de revisión de oficio previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Así lo establece expresamente el artículo 302 del TRLS, aunque, a decir verdad, este precepto se refiere a la ley de procedimiento de 1958, pero como es obvio tras la entrada en vigor de la LAP, la referencia ha de ser entendida al régimen de revisión de oficio que esta norma consagra en sus artículos 102 y ss. No obstante, esta remisión expresa al régimen general no significa que la revisión de los actos urbanísticos no suscite problemas, pues, como enseguida veremos, el TRLS regula la revisión de oficio de los actos anulables en unos términos que pueden dar lugar a cierta confusión.

a) *Revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho.*

La única peculiaridad que plantea respecto del régimen general es que, como se ha señalado anteriormente, los actos urbanísticos sólo son nulos de pleno derecho en el supuesto en el que incurran en el vicio tipificado en el artículo 255 del TRLS: licencias u órdenes de ejecución que se otorguen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes. Este es el único caso en que la Administración puede poner en marcha el mecanismo previsto en el artículo 102 de la LAP y revisar, de oficio o a instancia de los particulares, los actos que incurran en la infracción tipificada en el citado artículo 211. De ahí que si se da esta circunstancia, *deberá* iniciar un procedimiento de revisar de oficio; procedimiento que podrá iniciarlo en cualquier momento —sin perjuicio de que al mismo le sean aplicables los imprecisos límites a la revisión que contiene el artículo 106 de la LAP—, siendo requisito necesario el dictamen preceptivo y favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere. Dictamen que cuando no existe órgano consultivo equivalente en la Comunidad Autónoma y haya que solicitarlo al Consejo de Estado, los entes locales cursarán la solicitud por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio para las Administraciones Públicas (art. 218 ROF).

b) *La revisión de los actos anulables.*

Como es sabido, no todos los actos anulables puede anularlos la Administración a través de sus potestades de revisión de oficio. En los casos en los que el acto, aun siendo anulable, incurre en infracciones que el ordenamiento jurídico considera leves, la Administración carece de potestades de revisión. Lo único que puede hacer en estos casos es declararlos lesivos para el interés públicos e impugnarlos a través del recurso de lesividad ante los Tribunales contenciosos.

La revisión de los actos anulables está regulada con carácter general en el artículo 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Según establece este precepto, la Administración puede anular sus propios actos declarativos de derechos «cuando infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario» y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron dictados; en los demás casos deberá acudir a la vía de la lesividad.

La enunciación legal del supuesto en el que la Administración puede revisar por sí misma sus actos anulables deja mucho que desear, pues un acto o infringe o no infringe la ley, pero no la puede infringir grave o levemente a no ser que ella misma califique como tal esa ilegalidad. Así ocurre, aunque sea indirectamente, cuando diferencia entre las distintas ilegalidades para aplicarles un régimen de revisión (nulidad o anulabilidad, y dentro de esta última categoría: revisión de oficio o recurso de lesividad); o en los casos en los que la norma tipifica la ilegalidad como infracción administrativa y la califica de muy grave, grave o leve. Supuesto éste que es precisamente el previsto en el artículo 254 del TRLS, en el que se establece que

«las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en esta Ley, deberán ser revisadas dentro de los cuatro años desde la fecha de su expedición por la Corporación municipal que las otorgó a través de alguno de los procedimientos del artículo 110 de la LPA».

En estos casos procederá la anulación por la propia Administración, ya que al tratarse de actos que incurren manifiestamente en infracciones graves, y estar estas infracciones tipificadas en el artículo 262 del TRLS, van a ser actos que siempre infringen gravemente la ley, y además manifiestamente, por ser una exigencia del 254 del

TRLS. Ahora bien, que la Administración pueda anularlos directamente no significa que si lo estima oportuno también pueda impugnarlos a través del recurso de lesividad (40), aunque ciertamente, dadas las facilidades que otorga la nueva ley de procedimiento a la Administración para su revisión, será raro que acuda a este recurso. De ahí que en el supuesto descrito en este precepto, el Ente Local pueda él mismo, de oficio o instancia de particular (no olvidemos que una de las innovaciones de la nueva Ley de Régimen Jurídico es hacer de la revisión de oficio una nueva vía de recurso para los particulares), revisar estas licencias u órdenes de ejecución sin otro requisito que el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma que, paradójicamente, en este supuesto ni siquiera es vinculante.

El problema es determinar qué ocurre en el caso de que la infracción urbanística no sea manifiestamente grave o el acto urbanístico incurra en otro tipo de vicios (de forma, de competencia o incluso de contenido, vulnera normas no urbanísticas: Ley de Costas, de Patrimonio Histórico...). En este punto el TRLS guarda silencio. No obstante, en el artículo 302, como hemos visto, efectúa una remisión genérica a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que puede ser entendido de diversas maneras: una primera interpretación podría ser entender que esta remisión es en cuanto al procedimiento a seguir, pero no en lo que se refiere a la determinación de los supuestos en los que cabe ejercer sus potestades de revisión, que lo determinaría el artículo 254, lo que supondría entender que los actos urbanísticos sólo son susceptibles de revisión si concurren las circunstancias de ese precepto (41).

No creo, sin embargo, que esta interpretación sea correcta. Si el artículo 302 tuviera como finalidad indicar el procedimiento que debe seguir la Administración para revisar los actos urbanísticos, este precepto sería innecesario, pues, por una parte, dicha remisión ya viene realizada en el propio artículo 254. No obstante, aunque no la realizara (como ocurre en el supuesto de nulidad contemplado en el 255), habría que llegar también a la misma conclusión. La norma

---

(40) L. PAREJO, *Manual de Derecho Municipal*, II, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Cívitas, 1988, pág. 2027.

(41) A una conclusión semejante llegó la STS de 26 de diciembre de 1991 (Ar. 364), aunque con argumentos distintos. Según esta sentencia, el actual artículo 254 estaría regulando la revisión de oficio de las licencias u órdenes de ejecución que infringen la legalidad urbanística, limitando los supuestos de revisión a los casos en que manifiestamente incurriera en una infracción urbanística grave, y el actual 302 se estaría refiriendo «a todos los actos y acuerdos urbanísticos menos tales licencias u órdenes, incluyendo el mismo además a éstas cuando la revisión no se funde en infracciones de la ordenación urbanística». J. GONZÁLEZ PÉREZ (*Incidencia de la nueva ley...*, cit., págs. 33 y ss.) recoge esta sentencia, llegando a la conclusión de que la doctrina que en ella se contiene es errónea.

de procedimiento es la que regula los procedimientos de revisión y, por tanto, la que resultaría aplicable en tales supuestos, salvo, claro está, que regulase un procedimiento de revisión específico, en el que entonces la norma general cedería frente a la especial, supuesto éste que, como hemos visto, es el caso del 253 pero no del 254.

Pero, además, no sólo la necesidad de buscar un sentido al artículo 302 justifica esta solución. El considerar que los actos urbanísticos tienen un régimen de revisión de oficio especial, que no permite revisar más que aquellos actos que incurran manifiestamente en una infracción urbanística grave, tendría que justificarse en algo más que la existencia de un precepto que estableciera que en ese caso concreto debe revisarse el acto —que es lo que hace el 254—, pues, en sí mismo, *ese artículo no prohíbe la revisión en los restantes supuestos*, que es lo que de la aplicación del régimen general se derivaría. Y esta justificación es la que no se encuentra. Igual que veíamos que en los actos nulos de pleno derecho existe un régimen especial, no porque el artículo 255 contemple un único supuesto de invalidez, sino porque la aplicación de los supuestos de nulidad regulados en la LAP resulta incompatible con el régimen de revisión de los actos urbanísticos que regula el TRLS, esta incompatibilidad, en cambio, no existe en el caso del régimen de revisión de oficio, pues de ningún precepto del TRLS puede deducirse que los actos urbanísticos inválidos, pero que no incurren manifiestamente en una infracción urbanística grave, sino simplemente leve, o incurren en un vicio de competencia o de forma, o son constitutivos de delito, o vulneran una norma que no tiene contenido urbanístico —por ejemplo, no se ha otorgado la autorización de vertido que la Ley de Costas (art. 30.2) exige para otorgar la licencia urbanística—, no puedan ser revisados. Esta excepción al principio de legalidad que consagra el precepto que, con carácter general, permite revisar los actos anulables durante cuatro años (art. 103 de la LAP), no puede deducirse sin más de la regla «incluido lo uno, excluido lo otro», pues tal máxima no constituye un criterio infalible de interpretación. Todo lo más, puede ser tomado como un indicio que precisa ser confirmado con otros principios hermenéuticos, lo que no sucede en el caso que se comenta.

Por todo lo expuesto considero que los actos urbanísticos podrán revisarse de oficio, no sólo en los casos del artículo 254, sino siempre que sean anulables. En el supuesto del artículo 254, y en todos aquellos que exista una grave infracción de ley o reglamento, podrá la Administración anularlos siguiendo el procedimiento previsto en el 103 de la LAP (42). En los demás casos, y concretamente en el supuesto

---

(42) Este procedimiento debería seguirse también en el caso de que concurra alguna

de que exista infracción urbanística, pero ésta tenga la consideración de leve, el procedimiento al que deberá acudir será el del recurso de lesividad (43). Sin perjuicio, claro está, de que también pueda seguirse esta vía aunque el acto infrinja gravemente una ley o un reglamento, como se infiere del propio artículo 254 al permitir revisar el acto por cualquiera de los dos sistemas, tal y como antes se ha puesto de manifiesto.

Por otra parte, conviene señalar que el régimen que se ha expuesto es aplicable tanto a los actos declarativos de derecho como a los de gravamen. Así se deduce de los artículos 253 y ss. del TRLS, en los que se regula la revisión tanto de las licencias como de las *órdenes de ejecución*. De ahí que, en este ámbito, la revisión de las órdenes de ejecución —acto de gravamen— esté sometida a los mismos límites que el procedimiento general, y por tanto no puedan considerarse libremente revocables (44). Si para revisar una orden de ejecución que incurre manifiestamente en una infracción urbanística grave es preciso seguir los procedimientos descritos, es claro que menos aún podrán revocarse libremente este tipo de actos cuando no incurran en vicio alguno. Consecuencia, por otra parte, coherente con el principio de presunción de validez de los actos administrativos, y con la preocupación legal de garantizar el cumplimiento de la legis-

---

de las causas del recurso de revisión y sea la propia Administración la que revise de oficio la resolución. No obstante, en este caso, el régimen de la revisión de oficio deberá adaptarse a las previsiones propias de esta acción extraordinaria de revisión. Normalmente, la Administración no tiene necesidad de acudir a este recurso cuando concurre alguna de las causas que abren esta vía procedimental, porque según la regulación general de procedimiento administrativo estos motivos de revisión también se pueden hacer valer a través de la acción de nulidad (véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Cívitas, 4.ª ed., 1993, págs. 531 y ss.). Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, en el urbanismo no se produce este solapamiento entre estos dos cauces impugnatorios, dado que en este sector del ordenamiento los supuestos de nulidad son diferentes que en el régimen general. De ahí que esta vía de revisión extraordinaria tenga especial relevancia en la materia que ahora se estudia, ya que va a permitir anular actos que incurren en alguna de sus causas (actos constitutivos de infracción penal) y que no se pueden impugnar a través de los mecanismos ordinarios de impugnación por haber transcurrido el plazo para ejercer estas acciones (recuérdese que, según la tesis que aquí se sostiene, los actos administrativos urbanísticos que sean constitutivos de delito son actos anulables), al consagrar una acción extraordinaria de revisión que permite anular dichos actos durante el plazo de tres meses a contar desde que la sentencia sea firme (art. 118.2 de la LAP).

(43) A esta solución llega la STS de 21 de marzo de 1989 (Ar. 2256), donde expresamente se admite que las licencias urbanísticas concedidas por error no manifiesto o grave se revisen mediante el recurso de lesividad. Sentencia que, según GONZÁLEZ PÉREZ (*Incidencia de la nueva Ley...*, cit., pág. 35), consagra «la buena doctrina».

(44) La libre revocación de actos no declarativos de derecho, en mi opinión, tampoco es predicable fuera del ámbito urbanístico. El único supuesto en el que un acto no declarativo de derecho puede ser libremente revocado es cuando no se trate de un acto de gravamen (salvo que exista una norma especial que expresamente lo permita), haya sido dictado en ejercicio de una potestad discrecional y siempre que la revocación no lesione legítimos intereses de terceros. Sobre esta cuestión puede verse mi libro *Validez y eficacia de los actos administrativos*, cit., págs. 163 y ss.

lación urbanística; preocupación que debe ser la misma tanto cuando otorga un derecho al particular como cuando le impone una carga. Por ello, parece lógico que se impongan las mismas garantías a la revisión de la licencia que a la de la orden de ejecución, pues si bien es verdad que en este último caso dicha revisión no perjudicaría al destinatario de la misma, sí que podría ser contraria al interés general. Y no se olvide la importancia que tiene en este ámbito este concepto, que ha llegado incluso a reconocer la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística. Una orden de demolición, por ejemplo, puede ser un acto de gravamen para el propietario del inmueble que hay que demoler, pero en cambio puede ser un acto favorable para los vecinos. Por ello no tendría sentido someter a estos actos a un régimen de revisión distinto.

### 3. *La revisión por motivos de oportunidad de los actos urbanísticos*

Por último, conviene también aludir a la posibilidad de revisar los actos urbanísticos por motivo de oportunidad. Posibilidad que si bien está excluida con carácter general por el principio de irrevocabilidad de los válidos declarativos de derechos que consagran los artículos 102, 103 y 105 de la LAP, se viene admitiendo en el ámbito local en virtud de artículo 16 del RSCL (45).

No creo, sin embargo, que este precepto resulte de aplicación en el ámbito urbanístico (46). Este sector del ordenamiento contiene

---

(45) Según este precepto:

«1. Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaren su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación.

2. Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y al Estado primitivo cuando resultaren otorgadas erróneamente.

3. La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y la anulación por la causa señalada en párrafo anterior comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.»

Conviene señalar que la vigencia de este precepto se explica más por inercia y por motivos prácticos que por razones jurídicas, pues en este punto el Reglamento de Servicios es claramente ilegal al vulnerar ese principio de irrevocabilidad que desde siempre han consagrado nuestras leyes administrativas, empezando por la propia Ley de Régimen Local de 1955, que lo consagraba en su artículo 369.

(46) En contra, A. BLASCO, *Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual*, núm. 132 de esta REVISTA, pág. 99. La STS de 21 de marzo de 1989 (Ar. 2256) sostiene, en cambio, que el artículo 16 del RSCL no rige en materia de licencias urbanísticas, sin perjuicio de que siga vigente para las demás licencias municipales; L. PAREJO, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, 1992, págs. 719 y 720.

sus propias reglas sobre revisión de los actos. Acabamos de ver la revisión que se justifica en motivos de legalidad, que sería el supuesto previsto en el apartado 2 de este precepto —licencias otorgadas erróneamente—, pero también los otros supuestos contemplados en el precepto citado tienen su regulación específica en la Ley del Suelo. Por lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones que la motivaron, dado el carácter reglado de estas licencias, difícilmente podrán ser sometidas a condición alguna. No obstante, esta regla tiene alguna excepción. Una de estas excepciones sería el supuesto de licencias que incidieran en el dominio público. Este caso está expresamente regulado en el artículo 243.3 TRLS; precepto que, si bien parte de reconocer el carácter reglado de las licencias urbanísticas, deja a salvo, sin embargo, cierta discrecionalidad administrativa cuando la licencia autorizase una obra, instalación o actuación sobre el dominio público, al permitir que, en estos supuestos, el Ente Local pueda denegar su concesión. Con lo cual, si puede denegar su concesión de igual manera podrá otorgarla, aunque sometida a ciertas condiciones. Ahora bien, en tales casos su condición de licencia demanial primaria sobre la urbanística, aplicándose por ello el régimen de las licencias demaniales —que es precisamente el referido art. 16 del RSCL— y no el urbanístico, pudiendo actuar entonces el incumplimiento de dichas condiciones como una condición en sentido técnico, resolutoria de los efectos de la licencia.

Fuera de este supuesto, el único caso en el que el Derecho urbanístico admite una licencia sometida a condición es el caso contemplado en el artículo 136 del TRLS, en el que, a pesar de ir en contra de los planes, el Ayuntamiento puede autorizar usos y obras provisionales. Aunque para ello es necesario que la autorización de estos usos u obras no impida la ejecución del planeamiento y, además, es preciso que el propietario acepte la condición de demoler lo construido cuando el Ayuntamiento se lo ordene y sin derecho a indemnización.

De igual manera, y con las mismas excepciones que se acaban de ver, el carácter reglado de las licencias urbanísticas impedirá que la Administración pueda cambiar el criterio de apreciación. Tal cambio de apreciación sólo puede realizarse mediante una revisión del planeamiento y en tal supuesto la Ley del Suelo contiene previsiones específicas que impiden que se entienda aplicable el artículo 16 del Reglamento de Servicios: si la obra está ya realizada cuando entra en vigor el nuevo plan, entonces nos encontramos con la situación de fuera de ordenación que regula el artículo 137 del TRLS; y si no lo está, resultará de aplicación la previsión específica que contempla el artículo 238, que diferencia los casos en los que se ha obtenido el de-

recho a edificar pero no se ha empezado la obra, de aquellos en los que la obra está empezada pero no terminada. En el primer supuesto, la consecuencia que la ley prevé es la caducidad de la licencia, pero como esta pérdida de eficacia de la licencia supone privar al titular de la misma de un derecho, la ley obliga a indemnizarle. En el caso de que la obra esté ya iniciada, la Administración —según dispone el apartado segundo del artículo 238— podrá modificar la licencia o revocarla, teniendo igualmente derecho a indemnización. Ahora bien, no creo que realmente entre estos dos supuestos existan diferencias de fondo, pues la posibilidad de modificar la licencia para adaptarla al planeamiento es una posibilidad que, aunque no la prevea expresamente la ley, no puede estar descartada en el primer caso, pues el titular del solar siempre tendrá derecho al aprovechamiento urbanístico que le corresponde de acuerdo con la nueva ordenación.

\* \* \*

Una vez visto el régimen de invalidez de estos actos y el de su revisión, la conclusión a la que se puede llegar, a mi juicio, es clara: no existe un régimen único para todos los actos administrativos. Existe, ciertamente, un régimen general, pero precisamente por su generalidad sólo se aplica en defecto de regulación especial. Así, además, viene sucediendo en otros ámbitos de la actividad administrativa: actos tributarios, en materia de seguridad social..., y desde siempre se viene aceptando con absoluta naturalidad. Y es que el régimen jurídico de los actos administrativos dependerá del tipo de actos de que se trate y de las previsiones que establezca la normativa que regula ese sector de la actividad administrativa; lo que demuestra que esa figura que es el acto administrativo, sin más calificativos, no tiene una traslación concreta al ámbito de la realidad administrativa. Los actos administrativos se dictan siempre dentro de un sector administrativo determinado; sector que impondrá sus especialidades —si es que las tiene, como es lógico—, modulando así la categoría general.



# JURISPRUDENCIA

