

Subcapítulo I. Potestades administrativas que integran la disciplina urbanística. El control de legalidad de los actos e instrumentos de planeamiento.

Nicanor García Arenas

I. POTESTADES ADMINISTRATIVAS QUE INTEGRAN LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

I.1. Introducción. Aproximación conceptual

Las potestades administrativas que conforman la disciplina urbanística se desglosan en una suerte de intervenciones, unas de carácter preventivo y otras de orden represivo, cuyo fin último es garantizar el correcto cumplimiento de la legislación y ordenación urbanística. Podemos definir la disciplina urbanística como aquella parte del ordenamiento urbanístico comprensiva de las potestades administrativas y técnicas jurídicas que controlan la conformidad al ordenamiento de los actos urbanísticos, y en caso de disconformidad, permiten el restablecimiento del orden jurídico vulnerado, así como la represión de las conductas infractoras.

Ciertamente, como típica actividad de policía administrativa, la disciplina urbanística está llamada a proteger la legalidad controlando que cualquier acto con relevancia urbanística se ajusta al ordenamiento jurídico. Para ello, se dota a la Administración de una serie de medios a fin de velar por la justedad a la norma de todos los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo.

Precisamente este instrumental jurídico con el que cuenta la Administración para garantizar la conformidad de los actos urbanísticos a la legalidad urbanística constituye el catálogo de potestades que integran la disciplina urbanística. En concreto, la Administración asegura el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanísticas mediante el ejercicio de las siguientes potestades:

- a) La intervención preventiva de los actos de instalación, construcción o edificación, y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo.

- b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.
- c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.
- d) La sanción de las infracciones urbanísticas.

Esta enumeración de instrumentos de garantía de la legalidad urbanística aparece recogida en el art. 168 LOUA y en el art. 4 RDU. No obstante, este marco no incluye otros mecanismos que vendrían a completar de forma exhaustiva el conglomerado de poderes jurídicos que componen esta disciplina y que coadyuvan a exigir el cumplimiento de las normas urbanísticas. Así, cabría incluir los órdenes de ejecución, la situación legal de ruina urbanística, y los medios de ejecución forzosa. De este modo, la actividad de garantía de la legalidad urbanística comprende todas las actuaciones administrativas tendentes a velar, verificar, controlar y exigir el cumplimiento de la ordenación urbanística, y en su caso, sancionar sus transgresiones.

Es más, la precedente relación al servicio de la defensa de la legalidad urbanística se perfecciona con la consagración de la acción pública que permite la intervención de los particulares para exigir la observancia de la legalidad urbanística sin necesidad del requisito general de legitimación por tener afectado un derecho subjetivo o un interés legítimo; y en última instancia, con la participación de los órganos jurisdiccionales civil y penal que parcialmente protegen el orden urbanístico por los cauces que les son propios.

1.2. Clasificación, objeto y contenido

En una aproximación taxonómica de las potestades que componen la disciplina urbanística podemos distinguir las que tienen un carácter preventivo de aquellas otras que presentan una vertiente represiva. En las primeras se incluyen las licencias urbanísticas y los demás medios de intervención con ocasión de los actos de instalación, construcción o edificación, y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo; y entre los coercitivos, destacamos la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico conculcado, y la potestad sancionadora ante la comisión de infracciones.

Las potestades de naturaleza preventiva tienen por objeto cotejar ex ante el acomodo de una actuación a las exigencias del interés público urbanístico, previstas y reguladas en la ordenación vigente. Por el contrario, las correctoras, ante una transgresión, accionan ex post los resortes habilitantes para proceder no sólo a la reintegración del orden infringido sino también la imposición de la correspondiente sanción de la conducta ilícita.

Dentro de este esquema clasificatorio ocupa una posición ambivalente la inspección urbanística. Además de presentarse en ocasiones como una actividad instrumental y auxiliar que da origen al ejercicio de otras potestades, es indudable la naturaleza específica que asume la inspección, dado que tiene por objeto verificar que se cumplan en la realidad las disposiciones urbanísticas, tanto en lo que concierne a la edificación y uso del suelo

como en lo referente a la ejecución del planeamiento, y a su vez, persigue constatar las irregularidades efectivamente producidas y activar los oportunos procedimientos sancionadores, pero no cabe negarle un cierto efecto preventivo¹. Se configura como una potestad que liga las formas preventivas de control con las represivas². Esta característica ambidextra supone que viene a cumplir tanto una función de prevención general en el bien entendido que una actividad inspectora razonablemente eficaz produce un innegable efecto intimidatorio y disuasorio de conductas infractoras, como una finalidad correctora, por cuanto le compete activar y, en su caso, adoptar los mecanismos de reacción previstos en el ordenamiento ante la transgresión de la legalidad y, sobre todo, de restablecimiento del orden perturbado³.

Por lo demás, como quiera que el análisis exhaustivo de los poderes disciplinarios reseñados se acometerá más adelante (en este mismo capítulo VIII de esta obra), aquí sólo procede apuntar de forma sintética el objeto y contenido de cada uno de estos instrumentos de articulación del principio de legalidad:

a) La intervención preventiva de los actos urbanísticos

Esta potestad tiene como objeto controlar que todos los actos que supongan una transformación o uso del suelo, natural o construido, son conformes con la ordenación urbanística aplicable. Consiste en un control de licitud, de respeto por dichos actos de los límites fijados por aquella ordenación⁴.

La clave de bóveda del sistema de control preventivo son las licencias urbanísticas⁵, no sólo por la amplitud⁶ con la que se exigen, también porque tanto las formas de restablecimiento de la legalidad como las sanciones dependen en parte de que se haya contado o no con

¹ BARCELONA LLOP, J., "Inspección urbanística", en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, II, dir. L. MARTÍN REBOLLO, y R. O. BUSTILLO BOLADO, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 1192.

² ORTIZ MALLOL, J., "Algunos apuntes en relación con el ejercicio de la disciplina urbanística: competencia, objetivos y carácter de las potestades que la integran", *Revista Reflexiones*, núm. 3. III/07, pág. 19.

³ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002, pág. 21 y ss.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas Madrid, 1981, pág. 648.

⁵ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pág. 420, define la licencia urbanística como acto de autorización que remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento jurídico y a las prescripciones establecidas en los Planes.

⁶ El art. 169 LOUA y el art. 8 RDUa enumeran los actos sujetos a licencia urbanística municipal, si bien, permiten que el Plan Ordenación Urbanística amplíe los actos necesitados de título legitimador.

la licencia urbanística correspondiente⁷. En suma, constituye una medida municipal de intervención administrativa previa a la ejecución lícita de la actividad edificatoria y uso del suelo, y desde luego, es un supuesto genuino de aplicación de la técnica autorizatoria reglada, en el sentido que su concesión legitima el ejercicio de un derecho ya existente, limitándose la Administración, al carecer de discrecionalidad para su otorgamiento o denegación, a contrastar ex ante que su contenido se ajusta a la normativa de aplicación.

b) La inspección urbanística

La inspección⁸ para la protección de la ordenación urbanística constituye una potestad administrativa de naturaleza pública e imperativa que comporta el ejercicio de autoridad, dirigida a comprobar que los actos urbanísticos y uso del suelo se ajustan a los límites que configura la legislación y la ordenación urbanística. Aparece configurada como una técnica específica de control dirigida a velar por el cumplimiento de las normas, verdadero objeto de la inspección⁹. Mediante esta actividad la Administración examina el comportamiento de los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos¹⁰.

Interesa subrayar que aunque la misma sirve por su carácter instrumental o accesorio para preparar el posible ejercicio y la efectividad de las potestades de restablecimiento de la legalidad y sancionadora, debe desvincularse conceptualmente de éstas ya que se presenta formalmente al margen de estos procedimientos, que no siempre se accionarán, como ocurrirá, *verbi gratia*, en el caso de pleno acomodo del hecho investigado a la normativa aplicable.

Es notable, superando su típico encuadramiento dentro de la clásica acción administrativa de policía, la diversidad de las posibles actuaciones que funcionalmente acomete la inspección, que no se constriñen solamente a la tradicional actividad de control, vigilancia e investigación, sino que junto a esta función primaria de fiscalización y denuncia, desarrolla en la actualidad otras tareas complementarias: de un lado, de información

⁷ REBOLLO PUIG, M., “La Disciplina Urbanística”, en *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio*, coord. por M. REBOLLO PUIG, Iustel, Madrid, 2007, págs. 450-451.

⁸ En Andalucía, la potestad inspectora se regula en los artículos 179 y 180 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, 30 a 35 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, y Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

⁹ RIVERO ORTEGA, R., *El estado vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración*, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 75.

¹⁰ REBOLLO PUIG, M., “La actividad de inspección”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, III*, coord. T. CANO CAMPOS, Iustel, Madrid, 2009, pág. 53.

y asesoramiento a los operadores implicados en este sector material, y de otro, de colaboración y asistencia técnica a las Administraciones y autoridades competentes sobre el cumplimiento de la ordenación urbanística. Particularmente destacado es el auxilio que se le presta a la Administración de Justicia tanto a Jueces y Tribunales como al Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus respectivas potestades y funciones.

c) La protección de la legalidad urbanística

Dentro de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística¹¹ se engloban las distintas medidas reaccionales que, ante toda vulneración del ordenamiento, pretenden acabar con dicha transgresión y conseguir la restitución del orden jurídico y/o físico perturbado.

La respuesta ante estas actuaciones ilegales se arbitra a través de un completo cuadro de mecanismos en orden a restaurar el orden jurídico infringido, en cuya sistemática se combinan distintas reglas en función de que se trate de actuaciones amparadas o no en título jurídico o contraviniendo sus condiciones; según estemos ante actos terminados o en curso de ejecución; y dependiendo de la compatibilidad o no con la ordenación urbanística.

La combinación o juego de los criterios anteriores arroja la siguiente casuística de los mecanismos de reacción:

- Actos sin título jurídico habilitante o sin sujetarse a sus determinaciones, en curso de ejecución.
- Actos sin título jurídico legitimador o contraviniendo sus determinaciones, ya terminados o consumados.
- Actuaciones en ejecución amparadas por acto administrativo ilegal.
- Actuaciones finalizadas con cobertura de título jurídico irregular.

Más adelante nos ocuparemos del supuesto de restablecimiento de la legalidad ante actuaciones con licencia o título ilegal, toda vez que los otros casos desencadenantes de las medidas protectoras serán objeto de análisis en el subcapítulo V de este mismo capítulo VIII.

En cualquier caso, el ámbito de la protección de la legalidad urbanística comprende¹² las medida cautelar de suspensión de obras y licencias que persigue impedir la consolidación de situaciones incompatibles con las determinaciones urbanísticas, la anulación de las autorizaciones y licencias ilegales, y como ratio inspiradora de su propia esencia, el

¹¹ Se regula en Cap. V del Título VI LOUA (arts. 181 a 190) y Cap. V del Título I RDUa (arts. 36 a 59).

¹² Vid. GARCÍA DE ENTERRIA, E., y PAREJO ALFONSO, L., op. cit, pág. 795.

restablecimiento de la realidad física a la situación anterior a su alteración material por la actuación contraria al orden jurídico.

Un último apunte que ha de subrayarse es que conviene desligar esta potestad de la sancionadora por más que tengan su fundamento en los mismos hechos, dado que la protección de la legalidad urbanística no reviste naturaleza sancionadora¹³, sino reparadora de la realidad física y de restitución del ordenamiento conculcado, siendo este efecto independiente del sancionador.

d) La potestad sancionadora

La Administración para asegurar el acatamiento de la legalidad no sólo dispone del instrumental técnico que hasta ahora hemos examinado, sino que se remata con el poder de sancionar las infracciones urbanísticas. La potestad sancionadora constituye un poder necesario para asegurar la observancia por parte de todos los ciudadanos de la normativa urbanística. Se trata realmente de la única medida punitiva de las relacionadas hasta ahora y mediante la que se faculta a la Administración para imponer sanciones a quienes, por acción u omisión, vulneren la legalidad urbanística con la pretensión de garantizar el cumplimiento de la misma y de las limitaciones y deberes impuestos a los ciudadanos. El Título VII de la LOUA (arts. 191 a 226), y el Título II del RDU (arts. 60 a 100) abordan las infracciones urbanísticas y las sanciones.

Es indudable que tiene una función represiva, retributiva o de castigo, con restricción de derechos como consecuencia de un ilícito¹⁴, pero no cabe negarle también una finalidad preventiva o disuasoria¹⁵. De entrada, el cometido natural de las sanciones administrativas es castigar para evitar la comisión de infracciones, y con el envite certero de la imposición de la sanción se busca que el administrado adecue su comportamiento al mandato o prohibición contenido en la norma, tutelando de este modo los bienes jurídicos en liza. Nada oculta que un elemento de contención en la comisión de ilícitos no es tanto la crueldad de las penas o la elevada cuantía de las sanciones, sino su infalibilidad. A propósito de esta cuestión resulta apropiado traer a colación el aserto de CÉSAR BECCARIA que reza *“La certidumbre de un castigo, aunque éste sea moderado, siempre causará más impresión que no el temor de otro más terrible al que vaya unida la esperanza de la impunidad”*. Ciertamente, la eficacia preventiva de las sanciones depende mucho más de su efectiva imposición que de su extensión y gravedad¹⁶. En la praxis, otra cosa es el evidente déficit en este terreno de tan formidable poder punitivo por variadas causas que más adelante se apuntarán..

¹³ Criterio jurisprudencial pacífico e incontrovertible. Entre otras, pueden consultarse la STC 98/2006, de 27 de marzo, y las SSTs de 10 diciembre 1996 (RJ 1996/9207), 23 de febrero de 1998 (RJ 1998/3075), y 30 de junio de 2000 (RJ 2000/6957).

¹⁴ STC 26/2005, de 14 de febrero.

¹⁵ COSCULLUELA MONTANER, Manual de Derecho Administrativo Parte General, Civitas, Navarra, 2010, pag. 583

En definitiva, a modo de recapitulación sobre la variopinta gama de actividades en que se traduce el ejercicio de estas potestades podemos concluir que la Administración, en ejercicio de la administrativa inspectora, vela por el cumplimiento de la ordenación urbanística; interviene mediante autorizaciones previas realizando un control preventivo sobre los actos de transformación y uso del suelo para verificar su conformidad a las disposiciones urbanísticas. Y además está armada de un completo sistema represivo de gran intensidad ante la inobservancia de las prescripciones normativas, a cuyo incumplimiento se anudan una suerte de ternaria consecuencia -triple efecto¹⁷- a la vista de la disección que efectúa el art 61 RDUa:

- a) Reintegración del orden conculcado (tanto mediante la extinción de los actos ilegales como la restitución de las cosas a su estado anterior a la perturbación) a través de la potestad de protección de la legalidad.
- b) La retribución punitiva de la conducta ilícita por medio del poder sancionador y disciplinario administrativo, e incluso penal.
- c) La indemnización de los perjuicios ocasionados a cargo de quienes sean declarados responsables en virtud del régimen de la responsabilidad patrimonial extracontractual.

En dicho precepto aparece nítidamente la diferencia entre las medidas simples de devolver las cosas al estado en el que estaban con anterioridad a que la infracción se cometiera, la necesidad de resarcir el daño causado a personas concretas, y aquellas otras que consisten en la imposición de sanciones a los responsables.

I.3. Potestades de ejercicio debido

Una característica propia de las potestades administrativas en materia de uso del suelo y la edificación, la protección de la legalidad urbanística y sancionadora, cuando concurren los presupuestos habilitantes, es que son de ejercicio debido. El artículo 3 RDUa postula el carácter inexcusable del ejercicio de la disciplina urbanística. Esta condición, que no solo resulta del articulado al emplear la forma imperativa de los tiempos verbales para obligar a la Administración a actuar, deriva del ejercicio fiduciario de las potestades que le otorga la ley, de las que no puede disponer por corresponder en último término a la comunidad¹⁸.

¹⁶ CANO CAMPOS, T., "La actividad sancionadora", en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, III*, coor. T. CANO CAMPOS, Iustel, Madrid, 2009, pág. 88.

¹⁷ Vid. PAREJO ALFONSO, L., "La disciplina urbanística", en *Tratado de Derecho Municipal, II*, dir. S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 2003, pág. 2366.

¹⁸ GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J., "Notas sobre la disciplina urbanística en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Incidente de la Ley 13/2005 del Parlamento de Andalucía", en *Derecho Urbanístico de Andalucía*, dirección: E. SÁNCHEZ GOYANES, La Ley- El Consultor, Madrid, 2006, págs. 935 y 936.

Sin duda, la naturaleza debida del ejercicio de estos poderes es una manifestación de la caracterización de la ordenación urbanística y territorial como funciones públicas¹⁹ no susceptibles de transacción. Desde esta perspectiva, las competencias jurídico-públicas son irrenunciables²⁰ y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias de manera que no resulta admisible una dejación de las mismas. Esto significa que estas acciones de policía constituyen una competencia jurídico pública, naturaleza que requiere la obligada intervención de la Administraciones Públicas para velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Nada oculta que la previsión de función indisponible pretende evitar que las entidades públicas se excusen en la falta de medios personales o materiales para poder llevar la disciplina hasta sus últimas consecuencias²¹. De lo expuesto resulta que secuela derivada de esta obligación inexcusable es el consiguiente deber de incoar, tramitar, y resolver en plazo los expedientes en materia de disciplina urbanística.

En este contexto, la consecuencia que se puede derivar de la inacción o inactividad administrativa en el ejercicio inexcusable de las potestades, además de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios que pueda provocar esta pasividad, es disciplinaria en los empleados públicos y demás autoridades competentes en esta materia, sin perjuicio de la prevista en el orden penal (ex. art. 319 y 320 CP).

Llegados a este punto hemos de advertir, a modo de reflexión, que si bien los instrumentos de policía en sí mismos son más que suficientes para que la Administración pueda combatir eficazmente la generalizada ilegalidad urbanística y contribuir -en palabras de la Exposición de Motivos del RDU- al logro de un urbanismo sostenible, otra cuestión bien distinta es la que se refiere a las razones que han conducido a una patológica indisciplina que de manera habitual viene padeciendo este sector hasta alcanzar cotas exasperantes. No es éste el momento de profundizar en los variopintos factores que explican la generalizada situación de indisciplina que ponen en jaque, con pérdida de legitimidad, a la misma sostenibilidad del sistema. Basta citar algunas causas, como son: la escasa percepción en la sociedad de los efectos negativos sobre el territorio, la irrelevancia de las infracciones, el arraigo en la mentalidad comunitaria de la concepción romana del derecho de propiedad, los

¹⁹ Art. 4.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y art. 2.1 LOUA.

²⁰ Así lo dispone el art. 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que señala: "La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes".

²¹ FERNÁNDEZ HALCÓN, M., "Artículo 3", en *Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo*, coord. por A.J. AMADOR BLANCO, F. SÁNCHEZ DE LA CUESTA SÁNCHEZ DE IBARGÜEN, F.J. RUIZ BURSÓN, M.C. MARZO SOLÍS, IAAP, Sevilla, 2012, pág. 48.

intereses electorales de los partidos políticos, la corrupción, la debilidad de las estructuras administrativas, la profusión de normas en esta materia y su carácter inextricable, la paupérrima situación económica y financiera de los municipios, y cerrando un círculo vicioso, la impresión de impunidad ante la certeza de una inoperante disciplina. Demasiados factores que abocan al fracaso y al desprestigio de los instrumentos administrativos por su incapacidad notoria para hacer frente y corregir adecuada y tempestivamente la conculcación de la ordenación territorial y urbanística²², afectando a la propia legitimidad de la norma con menoscabo de sus fundamentos epistemológicos.

En la práctica, no es tanto un puro problema de técnica jurídica²³ ni de diseño normativo, en la medida que la Administración está perfectamente pertrechada para minimizar cualquier obra o uso ilegal y restablecer la legalidad conculcada²⁴. Hace falta, claro está, voluntad de los titulares de la competencia para hacer uso de las potestades y ejercerlas eficazmente.

En fin, la evidencia del elevado grado de prácticas ilegales reclama, ante este panorama desolador, una acción conjunta y coordinada²⁵ de la totalidad de los mecanismos reaccionales que integran esta rama del Derecho. Solo desde una aplicación holística del arsenal de potestades que conforman la disciplina urbanística puede asegurarse el acatamiento efectivo de la ordenación territorial y urbanística.

I.4. Competencia

Cuestión siempre relevante es la delimitación competencial de esta materia. Tanto la Administración de la Junta de Andalucía como las Entidades Locales, en sus respectivas esferas de competencia, por mandato del art. 3.1 RDU, han de velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística. En este orden de cosas, la competencia en materia de disciplina urbanística corresponde básicamente a los municipios, aunque esto no significa que la tengan atribuida en exclusiva. En efecto, la disciplina urbanística es una competencia propia de los municipios según dispone, en cumplimiento de la función propia de desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local²⁶, el art. 25.2 a) de la Ley 7/1985, de

²² PAREJO ALFONSO, L., *La Disciplina Urbanística*, Iustel, Madrid, 2012, págs. 14-15.

²³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley, Madrid, 2008, pág. 236.

²⁴ BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 515.

²⁵ El art. 186.2 LOUA dispone que *“el procedimiento derivado del requerimiento que se practique instando la legalización y, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada se instruirá y resolverá con independencia del procedimiento sancionador que hubiera sido incoado, pero de forma coordinada con éste”*.

²⁶ PAREJO ALFONSO, L., *“La disciplina urbanística”*, en *Tratado de Derecho Municipal, II*, dir. S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 2003, pág. 2366.

2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Más aún, el art. 9.1 d), e), f), g), y h) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía -que desarrolla la competencias propias de los municipios en este ámbito determinadas en el art. 92.2 a) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía- desglosa la materia establecida estatutariamente de manera genérica mediante su desagregación en “submaterias”, lo que provoca un “blindaje por descripción”²⁷.

Ahora bien, a la Administración autonómica también se le atribuyen competencias en materia de disciplina en los términos dispuestos en el Estatuto de Autonomía²⁸ y la legislación urbanística. En principio, la Comunidad Autónoma interviene, por sustitución²⁹, cuando exista una inactividad o pasividad en la observancia de sus obligaciones legales inexcusables para hacer cumplir la legalidad urbanística³⁰. De este modo, la legislación autonómica mantiene la competencia municipal preferente sobre la restauración del orden urbanístico transgredido y la sancionadora, no obstante, la Administración regional se reserva una actuación propia sustitutiva de la municipal para los supuestos de inactividad, o bien, ante actuaciones cuya relevancia exceda el ámbito municipal por estar en juego intereses regionales o supralocales (arts. 36 y 37 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía). Por tanto, en la Comunidad Autónoma andaluza se dibuja una concurrencia imperfecta³¹ dado que los municipios tienen atribuida prioritariamente la competencia, y el ente regional únicamente puede intervenir, por subrogación, si aquéllos no la ejercen, siendo requisito ineludible que la intervención autonómica se ajuste escrupulosamente a los elementos relevantes fijados en el art. 60 LRBRL, tanto desde el punto de vista de adecuación del supuesto de hecho (pasividad fáctica por plazo mínimo de un mes y afectación de intereses autonómicos) como al cauce procedimental legalmente previsto (requerimiento previo)³².

²⁷ Vid. RIVERO YSERN, J.L., “Título Primero, Capítulo Segundo. Las competencias locales”, en *Derecho local de Andalucía: La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, coord. E. MONTOYA MARTÍN, y S. FERNÁNDEZ RAMOS, dir. J.L. RIVERO YSERN, Iustel, Madrid, 2012, pag. 63.

²⁸ Art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

²⁹ STC 154/2015, de 9 de julio, declara inconstitucionales y nulos, entre otros, los arts., 188 y 195.1.b) párrafos 1 y 2 de la LOUA básicamente por no ajustarse a los “elementos relevantes” o presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva previstos en el art. 60 LRBRL. A pesar de esta declaración, la Administración autonómica puede intervenir en subrogación de los municipios, siempre que ajuste escrupulosamente y se cumplan los términos del art. 60 LRBRL.

³⁰ TOLEDO PICAZO, A., *Licencias y disciplina urbanística*, Bosch, Barcelona, 2013, pág. 65.

³¹ BAÑO LEÓN, op. cit, pág. 503.

³² Vid. RIVERO YSERN, J.L., “Artículo 188”, en *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, directores V. GUTIÉRREZ COLOMINA, y A. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2007, pág. 1441- 1446.

No obstante lo anterior, el campo de actuación de la inspección urbanística autonómica, por su propia naturaleza y la diversidad de su ámbito funcional, es mucho más amplio que en el resto de potestades disciplinarias, y aunque no sea plena ni ilimitada, supone una competencia compartida y concurrente con la local.

Por último, no podemos olvidar el importante papel que juegan las Diputaciones Provinciales, que deben prestar ayuda, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, para que éstos puedan cumplir fielmente sus obligaciones, en los términos previstos en los arts. 96.3 Estatuto de Autonomía de Andalucía, 36 LRBRL, y 12.1 a) y 14.2 b) de la LAULA.

En este contexto interadministrativo, la concurrencia competencial entre Entidades Locales y Comunidad Autónoma hace que adquieran un especial protagonismo los principios de colaboración y cooperación entre Administraciones Públicas. Estos principios básicos de las relaciones interadministrativas se recogen con carácter básico en el art. 3.1 k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de manera general en los art. 10 y 55 LRBRL, y 3.j) y 8 de la LAJA, y específicamente en la normativa sectorial urbanística en los arts. 4 LOUA y 3.2 RDU. Nótese que éstos últimos no citan el principio de coordinación, del que se recela y se desconfía porque está envuelto en un halo de cierto poder de dirección³³. Se justifica así que el sometimiento de la actividad de las Administraciones intervinientes en este materia se sujete sólo a los principios de cooperación -en el que los entes actúan desde un punto de vista formal en un plano de igualdad y sin subordinación de unos a otros, requiriendo una actuación consensuada-, y al de colaboración -que entraña un ejercicio conjunto de competencias de cada uno de los entes que aúnan esfuerzos con el propósito de conseguir los objetivos marcados-.

Mención aparte merece la previsión contenida en el art. 3.3 RDU que impone el deber de colaboración de los Colegios Profesionales en el control de la legalidad urbanística, con el loable propósito de implicar a estas Corporaciones de Derecho Público en el aseguramiento de las prescripciones urbanísticas. En concreto, como actuación directa materializada en el deber de comunicación se prevé que el Colegio Profesional ponga en conocimiento de la Administración municipal las infracciones urbanísticas graves o muy graves de forma manifiesta que detectara en el ejercicio de sus competencias. No obstante, se ha agudado este deber de colaboración con la derogación del apartado 5 del art. 14 RDU³⁴ por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, que configuraba un deber de diligencia que se

³³ STC 214/1989, entre otras.

³⁴ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., "El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía en el marco de la reserva de Ley", en *Derechos y garantías de ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, coord. por F. LÓPEZ MENUDO, Iustel, Madrid, 2011, págs. 1250-1251, expone, acertadamente, que el art. 14.5 -en su redacción originaria- vulneraba frontalmente el principio de reserva de ley.

traducía en una colaboración activa, y no meramente informativa³⁵, ya que establecía que estas Corporaciones denegarían el visado de aquellos proyectos que contuvieran de forma manifiesta alguna infracción urbanística grave o muy grave, y pondría tales hechos en conocimiento de la Administración municipal correspondiente a los efectos oportunos.

Y de otra parte, se establece la obligación de la Administración de notificar al Colegio Profesional correspondiente la resolución firme de los procedimientos en los que resulte responsable de la comisión de infracciones urbanísticas alguno de sus colegiados, y ello sin perjuicio de la debida comunicación de los hechos, en su caso, al Ministerio Fiscal para la exigencia, en su caso, de la responsabilidad penal que pueda proceder.

1.5. Principios

La actividad administrativa dirigida a garantizar la legalidad urbanística debe estar presidida por una serie de principios que a modo de criterios materiales orientan el proceder de la Administración. Estos parámetros se recogen en el artículo 2 RDU, sujetando la actuación de la Administración a los principios de legalidad³⁶, intervención preventiva³⁷,

³⁵ ARANA GARCÍA, E, "La disciplina urbanística. Licencias urbanísticas: tipología y actos sujetos", en *La disciplina urbanística en Andalucía*, coord. por M.A. TORRES LÓPEZ, y E. ARANA GARCÍA, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011 pág. 34.

³⁶ La Constitución Española (arts. 9.3 y 106.1) garantiza el sometimiento pleno de las Administraciones Públicas al principio de legalidad, tanto con respecto a las normas que rigen su propia organización, como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad.

³⁷ Paradójicamente, de forma maximalista se refuerza acertadamente -en mi modesta opinión- el uso de la autorización administrativa previa como técnica que posibilita el ejercicio de derechos y facultades preexistentes, en contraposición a los nuevos aires que trae la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que, con excepciones, se basa en la sustitución de la autorización previa por la declaración responsable o la comunicación previa. Los postulados de esta Directiva, más conocida como Bolkestein, de achicar hasta el extremo los actos previos de conformidad sólo han encontrado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, hasta la fecha, una pequeña brecha en la Disposición adicional decimocuarta de la LOUA, introducida por el art. 13.1 de la Ley 3/2014, a cuyo tenor: "Para el inicio y desarrollo de las actividades económicas previstas en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, no podrá exigirse por parte de las administraciones y entidades del sector público de Andalucía la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad económica a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

Asimismo, no será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En esos casos, será sustituida por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa."

oficialidad³⁸, celeridad³⁹, eficacia⁴⁰, eficiencia⁴¹, planificación, programación y congruencia⁴².

Entre los principios que presiden la actuación disciplinaria administrativa destacan, por novedosos, la incorporación de la planificación y la programación, cuya plasmación por el RDU se ha anticipado a su consagración con carácter básico por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su art. 3.1 g), que incorpora los de planificación y dirección por objetivos, según la Exposición de Motivos de ley estatal, como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la actuación de todas las unidades administrativas. Estos cánones trascienden el plano puramente organizativo de ordenación de los servicios ya que mediante la racionalización y sistematización de las líneas genéricas de actuación y la elección de los objetivos prioritarios, a la postre, se acota la discrecionalidad administrativa. En este sentido, el apartado 2 del artículo 30 del RDU determina que las funciones inspectoras se deberán desarrollar, en el marco de su planificación y programación a través de los correspondientes Planes Municipales y Autonómicos de Inspección Urbanística y de la cooperación y colaboración interadministrativas.

³⁸ Exige el impulso de oficio del procedimiento en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, lo que permite avanzar el procedimiento por cada una de las etapas que lo jalonan (art. 71 de Ley 39/2015, de 1 de octubre).

³⁹ En sintonía con el principio de simplificación administrativa, postula la impulsión simultánea en un solo acto de todos aquellos trámites que, por su naturaleza, no requieran obligatoriamente un cumplimiento sucesivo, y por razones de economía procesal impone evitar que el innecesario cumplimiento escalonado de los distintos trámites pueda prolongar de manera superflua la duración del procedimiento. Está previsto en los arts. 71 y 72 de la Ley 39/2015.

⁴⁰ La eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados es un principio esencial a toda organización administrativa, y como tal se recoge en el art. 103 CE y 3.1 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Alude a la capacidad de lograr los objetivos encomendados o la consecución de los resultados predeterminados buscando la calidad en la prestación de los servicios.

⁴¹ El principio de eficiencia, que se retroalimenta con el de eficacia, hace referencia con un acusado perfil económico a la adecuada optimización del coste de los recursos materiales y humanos dotados para la consecución de los objetivos marcados y la calidad de los resultados obtenidos. En concreto, el art. 3.1 j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se refiere a la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

⁴² Implica la exigencia de que la resolución y la fundamentación jurídica sean coherentes entre sí. Principio recogido en el art. 88.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que dispone: *"En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede"*. También aparece en el art. 119.3 que establece: *"El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oírá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial"*.

Todas estas reglas de funcionamiento y actuación que inspiran la disciplina, situadas en el frontispicio mismo del RDUJA, deben rematarse con los principios generales previstos en la normativa vigente de régimen jurídico del sector público⁴³, a pesar de que no estén mencionados expresamente, ya que son igualmente aplicables por cuanto se trata de principios propios del encuadre constitucional de la Administración pública, que hacen efectiva la racionalidad de la acción administrativa y proporcionan líneas de orientación permanente⁴⁴. Lógicamente, estos principios informadores cohonestan con los de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad (art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)⁴⁵.

⁴³ Art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone:

“1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.*
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.*
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.*
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.*
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.*
- f) Responsabilidad por la gestión pública.*
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.*
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.*
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.*
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.”*

⁴⁴ GARCÍA MACHO, R., y BLASCO DÍAZ, J.L., “La disciplina urbanística”, Documentación Administrativa, núm. 282-283, septiembre-diciembre 2008, enero-abril 2009, pág. 291.

⁴⁵ El tenor literal del artículo 4 es el siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias”.

II. EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ILEGALES

II.1. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones amparadas en título ilegal

La legalidad urbanística también se protege incluso ante supuestos ilegales que estén avalados por un título administrativo. Puede ocurrir que el acto autorizante confiera cobertura jurídica a una actuación contraria al ordenamiento jurídico. Por lo pronto, es evidente que frente a las actuaciones clandestinas, el régimen jurídico va a ser diferente cuando se trata de restaurar la legalidad urbanística en supuestos en los que se estén ejecutando o se hayan consumado obras al amparo de un acto habilitante pero concedido en contravención con la ordenación aplicable, en cuyo caso, se impone su retirada del mundo jurídico ya que desde su nacimiento produce los efectos que le son propios a pesar de adolecer de vicios. El restablecimiento de legalidad infringida pasa ineludiblemente por la anulación del título irregular que legitima la transgresión. Nótese que los actos administrativos, incluso siendo ilegales, se presumen válidos -presunción *ius tantum*- y producen efectos desde que se dictan⁴⁶.

Como hemos visto, en tales casos es preciso destruir ese título jurídico que, aun viciado, constituye el soporte de una declaración de derechos en favor del administrado. En el sentido expuesto, la reacción de la Administración para reparar la situación provocada por un acto urbanístico ilegal pasa inexorablemente por abatir con carácter previo el escudo que le presta refugio, de suerte que debe destruirse esa realidad jurídica preexistente en la medida que el título ilegal (licencia u orden de ejecución) no se erige en un plázet absoluto e irrefutable que mantenga irreversiblemente la ilegalidad urbanística, sino que, por el contrario, tendrá que reaccionar frente a dichos vicios a través de las distintas técnicas o vías que ofrece el ordenamiento jurídico en las que frontalmente se va a discutir sobre su invalidez.

Por lo demás, para el supuesto de que se trate de actuaciones en curso de ejecución, el sistema de protección de la legalidad diseñado contempla, al objeto de evitar la consolidación de la actuación material, la suspensión de los efectos del título administrativo ilegal, y consiguientemente, precisa la medida cautelar de paralización de las obras o el cese del uso.

Sentado lo anterior, los cauces para erradicar del escenario jurídico los actos inválidos favorables son, con carácter general, los articulados en la legislación del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque con alguna singularidad en el campo urbanístico. Sobre esta base, para llevar a efecto tal objetivo tendremos que acudir, con las modulaciones pertinentes, a los sistemas que el ordenamiento administrativo general prevé tanto para la suspensión como para la anulación de los actos declarativos de derechos.

⁴⁶ Art. 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Para mayor claridad expositiva, podemos sintetizar los siguientes dispositivos que permiten depurar las situaciones irregulares amparadas en acto habilitante:

- a) Recursos administrativos o mediante la tutela judicial contencioso-administrativa.
- b) Revisión de los actos nulos, o en su caso, la declaración de lesividad de los actos anulables.
- c) La suspensión de licencias u órdenes de ejecución que legitimen de manera manifiesta infracciones urbanísticas graves o muy graves.

Trataremos, a continuación, cada uno de estos resortes que combaten los actos urbanísticos ilegales. No obstante, antes de abordarlos resulta obligado dejar consignado que rasgo común de todas estas vías que permiten destruir o anular los actos urbanísticos habilitantes (procedimiento de revisión de oficio, proceso de lesividad, anulación judicial, y procedimiento especial y sumario de suspensión), es que generan responsabilidad patrimonial de la Administración de conformidad con el sistema general de la institución, cuya especificación está singularmente prevista en la normativa urbanística⁴⁷. Únicamente quedaría excluido, desde luego, el deber de indemnizar los daños y perjuicios si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

Por último, como mecanismo para reforzar la legalidad urbanística y para garantizar su publicidad registral, se impone el acceso al Registro de la Propiedad no sólo de los acuerdos y las sentencias que declare la anulación de actos urbanísticos, sino también la constancia de la iniciación de los procedimientos de revisión, la interposición de recurso contencioso-administrativo, así como la suspensión de la eficacia de licencias u órdenes de ejecución y la paralización de las obras que estén ejecutándose a su amparo, y en general, en virtud del principio general de *numerus apertus* en la determinación de actos de naturaleza urbanística inscribibles, debe tener adecuada constancia en el Registro de la Propiedad cualquier otro acto que pueda tener repercusiones sobre las facultades dominicales que trasciendan al tráfico inmobiliario (arts. 65 a 67 TRLSRU, arts. 177 LOUA y 28 RDUJ, y RHU).

II.2. Recursos administrativos o, bien contencioso-administrativos

Estos mecanismos no presentan ninguna singularidad con respecto al resto de actos administrativos. La ilegalidad se ataja interponiendo contra el título incurso en causa de invalidez recurso en vía administrativa o bien recurso contencioso-administrativo. En el primer caso, es la propia Administración local autora del acto objeto del recurso, a instancia de parte legítima-

⁴⁷ El art. 48, letra d) del TRLSRU establece que dan lugar a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

da y en ejercicio de funciones de control, la que revisa su conformidad a derecho, corrigiendo el defecto inicial. De otro lado, se abre la fiscalización jurisdiccional de los actos urbanísticos (art. 64 TRLSRU), que acoge tanto el recurso directo de acto, como la posibilidad del *recurso indirecto* del acto de aplicación fundado precisamente en la nulidad del instrumento reglamentario que le sirve de cobertura. Huelga decir que en ambas vías se puede solicitar la medida cautelar de suspensión del título recurrido o impugnado con la finalidad de que no pueda desplegar la plenitud de sus efectos ni se consume la ilegalidad para el caso de estar en ejecución.

En este punto interesa dejar consignado que, salvo causa de imposibilidad legal o material, el efecto natural e indefectible de la proclamación de nulidad de una licencia de obras es la demolición de lo que se haya construido al amparo de un título declarado contrario a derecho. Sobre este particular, la jurisprudencia consolidada, en términos sumamente expresivos, deja sentado que la declaración de no ser conforme a derecho de la licencia municipal impugnada y su anulación conllevan la consecuencia inherente a tal declaración de derribarse lo indebidamente edificado (SSTS, entre otras, de 16 de mayo de 2002 (RJ 2002/4182), 28 de marzo de 2006 (RJ 2006/3255), 4 de julio de 2006 (RJ 2006/5990), y 17 de noviembre de 2010 (RJ 2011/1). Es más, no sólo la demolición⁴⁸ de lo construido es la consecuencia impuesta legalmente en el caso de anulación de una licencia concedida con infracción de la normativa urbanística, sino que además se mantiene la siguiente doctrina pacífica (verbi gratia, en la STS de 29 abril 2009 (RJ 2009/5143): “(...) tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución pese a que el título sólo contuviera explícitamente el pronunciamiento anulatorio de la licencia (por todas, pueden verse las sentencias de 3 de julio de 2000 (RJ2000/7004), 19 de noviembre de 2001 (RJ 2001/9717), y 26 de julio de 2002 (RJ 2002/7116).

II.3. Revisión de los actos urbanísticos

Los actos y acuerdos de contenido urbanístico pueden ser revisados por las Entidades Locales al igual que los demás actos jurídicos administrativos, con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 60 TRLSRU). En función del grado de invalidez, si el título legitimante fuese nulo de pleno derecho habría que estar a la revisión de oficio o declaración de nulidad, y si el vicio es más leve -nulidad relativa o anulabilidad- procedería la previa y pertinente declaración de lesividad y la posterior impugnación contencioso-administrativa.

⁴⁸ Demolición que envía cualquier veleidad de proceder al reconocimiento de la edificación en situación de asimilado a fuera de ordenación, al margen de que bajo ningún concepto se puede menoscabar la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado.

La revisión de oficio de los actos declarativos de derechos incurridos en causa de nulidad de pleno derecho ex art. 47 LPAC se configura como una técnica para suprimirlos por la propia Administración autora⁴⁹ de los mismos. Su objeto se ciñe a los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, y su peculiaridad se centra en que puede ejercerse en cualquier momento. El procedimiento para la revisión de los títulos legitimadores viciados de nulidad radical debe ajustarse a lo prevenido en el art. 106 LPAC, y si en su sustanciación se revela la presencia de algún vicio de nulidad absoluta, el acuerdo finalizador del procedimiento de revisión eliminará el título legitimador contrario al ordenamiento, estableciendo cuando concurren los requisitos necesarios para ello las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial que proceda reconocer a los interesados. De otro lado, en el caso de que el acto favorable adolezca de vicios de anulabilidad regulados en el art. 48 LPAC, la Administración dentro del plazo de cuatro años desde que se dictó el concreto acto administrativo puede promover su anulación judicial previa declaración de lesividad para el interés público⁵⁰. Esta declaración de lesividad constituye un mero presupuesto que tan sólo habilita a promover el recurso contencioso-administrativo contra el acto que se pretende anular, siendo en el proceso judicial donde se va a dilucidar la anulación del mismo (arts. 19.2, 43, 45.4 y 46.5 LJCA).

A tenor de lo dispuesto en los arts. 190 LOUA y 59.1 RDUa, las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo previsto en dicha Ley, cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves, deben ser objeto de revisión por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Cabe destacar que los preceptos autonómicos arriba mencionados declaran la obligación legal para las Entidades Locales, y por tanto, con carácter vinculante, la revisión de oficio de los actos nulos,

⁴⁹ En lo que toca al órgano competente en la Administración Local para acordar la iniciación y resolución del procedimiento de revisión de oficio, se ha de observar que en los municipios de régimen común no existe una previsión expresa en la Ley 39/2015 ni tampoco en la Ley 7/1985 acerca del órgano competente para acordar la declaración de nulidad de un acto administrativo, en términos generales, o de la Administración Local, en particular. Ahora bien, considerando que el artículo 110.1 de la Ley 7/1985 precisa que el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria es el Pleno de la Corporación, y que la idea que subyace en el resto la enumeración de los órganos competentes de la Administración General del Estado en el art. 111 de Ley 39/2015, es la de que la autoridad u órgano superior a quien haya dictado el acto es la competente para la revisión de oficio, y que, conforme a los artículos 107.5 de la Ley 39/2015, y 22.2.k) de la Ley 7/1985, corresponde al Pleno la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento; considerando todo ello, ha de concluirse que la competencia para la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos del Ayuntamiento corresponde al Pleno. Por su parte, en cuanto a los municipios de gran población (Título X de la Ley 7/1985), el Pleno revisa sus propios actos (art. 123.1.l) de la Ley 7/1985) y el Alcalde los suyos (art. 124.4.m) de esa Ley).

⁵⁰ Desde un punto de vista orgánico, la declaración de lesividad en la Administración Local se adopta por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

que se configura así como una potestad debida, como lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo, por todas, la Sentencia de 21 mayo 2009 (RJ 2009/4385). Esta afirmación implica que la Administración tiene la obligación de activar el procedimiento de nulidad de los actos irregulares, de suerte que se establece una acción de nulidad en sentido propio y no una simple petición graciable.

La doctrina⁵¹ reprocha la confusa técnica utilizada por el art. 190 LOUA de mezclar planos (el de la invalidez y el sancionador), mediante los que asimila el empleo de la declaración de nulidad a los casos de licencias y órdenes de ejecución cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta “infracciones urbanísticas graves o muy graves”. Compartimos el criterio de que parece razonable distinguir entre supuestos de nulidad y anulabilidad, sin que a priori haya que equiparar la nulidad con la existencia de una infracción grave o muy grave. Ciertamente, es un error la equiparación de los actos que constituyen de manera manifiesta una infracción grave o muy grave con los actos nulos de pleno derecho⁵².

Más allá de la diferenciación de grados de invalidez, lo cierto es que virtualmente toda licencia o acto urbanístico ilegal puede ser nulo de pleno derecho⁵³, en la medida que la disconformidad a derecho siempre supondrá la ausencia de los requisitos esenciales para la adquisición de las facultades o derechos que aquellos otorgan (art. 47.1 f) LPAC). A pesar de que debe efectuarse una interpretación restrictiva del supuesto que opera a través del condicionante legal impuesto a los requisitos bajo la fórmula de ser “esenciales”, se antoja difícil en el ámbito urbanístico encontrar supuestos en los que los actos de autorización con defectos substanciales no puedan encuadrarse dentro de las causas de nulidad absoluta.

Por lo demás, no podemos obviar que a los vicios de nulidad recogidos en la LPAC, hay que sumar las causas tasadas de nulidad radical previstas en la legislación con incidencia urbanística. Es el caso del art. 55 TRLSRU que sanciona con la nulidad de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mucho más generoso se muestra el art. 169 LOUA –cuyo contenido es reiterado en el 19.5 RDU–, que amplía los supuestos de nulidad absoluta a las licencias, órdenes de ejecución y acuerdos municipales que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación

⁵¹ REBOLLO PUIG, M., “La Disciplina urbanística”, en Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio, coord. por M. REBOLLO PUIG, Iustel, Madrid, 2007, págs. 491-492.

⁵² LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía en el marco de la reserva de Ley”, en Derechos y garantías de ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno, coord. F. LÓPEZ MENUÑO, Iustel, Madrid, 2011, págs. 1262 a 1266.

⁵³ BAÑO LEÓN, op. cit, pág. 525.

urbanística cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos contemplados en el artículo 185.2 de esta Ley⁵⁴.

En cualquier caso, una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio, tanto de actos favorables nulos como anulables, el órgano competente para la declaración de nulidad o lesividad puede suspender el título habilitante que legitima la actuación irregular cuando pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Por último, y para dar por concluso el presente epígrafe, cabe destacar que la anulación del título decidida no ya en sede judicial sino en vía administrativa por medio de la revisión de oficio origina el mismo efecto ut supra expuesto que conllevaba, salvo que sea aplicable el principio de cumplimiento por equivalencia⁵⁵, la demolición de lo indebidamente edificado. Así lo dispone de manera diáfana y taxativa el artículo 59.2 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, que versa precisamente sobre la revisión de los actos urbanísticos. En efecto, dicho precepto

⁵⁴ En síntesis, los que afecten a terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral, los que se refieran a bienes o espacios catalogados, parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, y en última instancia, los afectantes a las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal. A estos supuestos, hay que añadir los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable, salvo los que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado 1 del art. 185 de la LOUA, de acuerdo con lo establecido en el artículo 183.3 de dicha ley, según la modificación operada en el art. 185.2.A) por la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

⁵⁵ El art. 51 RDUa establece el régimen jurídico del denominado cumplimiento por equivalencia, en los términos siguientes:

“1. Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar la resolución que acordara la reposición de la realidad física alterada en sus propios términos, el órgano competente para su ejecución adoptará las medidas necesarias que aseguren en lo posible la efectividad del restablecimiento del orden jurídico perturbado, sin perjuicio de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado, en los casos en que haya recaído resolución judicial firme.

2. Con carácter previo a la adopción de tales medidas, deberán recabarse informes técnico y jurídico que valorarán la imposibilidad material o legal y fijarán, en su caso, la indemnización por equivalencia en la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno, pudiendo consistir en una cantidad en metálico, o en la cesión de una porción de terreno o edificación equivalente al aprovechamiento materializado sin título. A este respecto, la valoración del aprovechamiento urbanístico que se haya materializado de forma indebida, que se realizará de conformidad con la legislación vigente en materia de valoraciones, tomará en consideración aquellos bienes o intereses que, siendo objeto de protección por la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico, hubiesen sido alterados por los actos objeto del procedimiento de reposición de la realidad física alterada.

Dicha indemnización deberá abonarse con independencia de las sanciones por infracciones urbanísticas que, en su caso, procedan, sin que pueda reportar a las personas infractoras de la legalidad urbanística la posibilidad de beneficiarse de la reducción de la sanción que contempla el artículo 208.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.”

prescribe que anulada la licencia o aquél acto o acuerdo que ampare el derecho a construir, edificar o urbanizar, la Entidad Local procederá a restablecer el orden jurídico vulnerado, ordenando la inmediata reposición de la realidad física alterada al amparo del título anulado con adopción de algunas de las medidas previstas en el artículo 49.2, sin perjuicio de las responsabilidades que sean exigibles, y de la iniciación, en su caso, del correspondiente procedimiento sancionador. Como corolario de lo anterior, no es ocioso apostillar que el efecto de restaurar inexcusablemente el equilibrio roto descarta a radice cualquier reconocimiento de las edificaciones con título anulado en la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación puesto que uno de los requisitos para proceder a esta declaración es que no quepa medida alguna de restablecimiento de la realidad infringida, amén de que no puede condicionar bajo ningún concepto el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística procedentes.

II.4. La suspensión de licencias u órdenes de ejecución que legitimen manifiestamente infracciones urbanísticas graves o muy graves

La legislación urbanística andaluza (art. 189 LOUA y art. 58 RDUa), al igual que la mayoría de leyes autonómicas, prevé la posibilidad de suspensión por el Alcalde de la eficacia de una licencia urbanística u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de los actos que estén aún ejecutándose a su amparo, cuando su contenido constituya o legitime de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la LOUA.

Este procedimiento específico de restauración de la legalidad urbanística vulnerada se lleva a través de una técnica que se vertebra en torno a dos hitos. En un primer momento, la autoridad administrativa local suspende la ejecución del acto y en un brevísimo y perentorio plazo da traslado de las actuaciones al órgano jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, que será en definitiva y a la postre, quien con posterioridad, a través de un proceso especial previsto en la Ley rituarial de esa jurisdicción, decide, apreciando la existencia o no de manifiesta infracción y su gravedad, la anulación del título realmente viciado, o por el contrario, revoca el acuerdo de suspensión si no se dan aquellas circunstancias. Desde este prisma, el acuerdo de suspensión tiene carácter cautelar, ya que la decisión última sobre la ilegalidad o no del título corresponde al órgano judicial.

La competencia para decretar la suspensión se atribuye a la Alcaldía, de oficio o a solicitud de cualquier persona, y se circunscribe a disponer la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y el consiguiente cese inmediato de la actuación no consumada cuando habilite con carácter manifiesto la ejecución de infracciones urbanísticas graves o muy graves. Interesa subrayar que la suspensión administrativa de la eficacia de las licencias conlleva la suspensión de la tramitación de las de ocupación o primera utilización, así como de la prestación de los servicios que, con carácter provisional, hayan sido contratados con las empresas suministradoras, a las que se debe comunicar obviamente dicho acuerdo para que procedan al cese dichos servicios.

Una vez que se ha decretado la suspensión, el mismo órgano municipal debe proceder inmediatamente a dar traslado directo de la resolución de suspensión al órgano jurisdiccional competente, en los términos y a los efectos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. La eficacia suspensiva queda subordinada a su traslado –en puridad, impugnación- a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este traslado del acuerdo de suspensión tiene una doble vertiente, de un lado, es requisito ineludible para la medida administrativa cautelar de suspensión de efectos, y de otro, constituye el acto inicial del proceso judicial en el que se va a ventilar la invalidez misma del acto urbanístico.

Sobre este particular, existe un reenvío al proceso especial regulado en el art. 127 LJCA, que disciplina el procedimiento a seguir. En concreto, se trata de un procedimiento especial de naturaleza sumaria⁵⁶, caracterizado por su agilidad y simplicidad, cuyo objeto es determinar si concurre o no la gravedad de la infracción que motivó la suspensión, siendo el órgano jurisdiccional el que anule o confirme el acto o acuerdo objeto del recurso, disponiendo lo que proceda en cuanto a la suspensión.

La vía arbitrada por medio de este procedimiento especial no impide que, en su lugar, se utilice como alternativa la potestad de revisión de oficio que también tiene prevista incluso la medida cautelar de suspensión del título legitimador sometido a revisión en aplicación del art. 108 LPAC. Por ello, hay autores⁵⁷ que cuestiona por alambicado, premioso y complejo la previsión contemplada en el art. 127 LJCA, entendiendo que la solución más adecuada, por ser más sencilla además de aplicación uniforme en todo el territorio nacional, es emplear el procedimiento de revisión previsto en la legislación de procedimiento administrativo común (arts. 106 a 110 LPAC).

II.5. Anulación de títulos a instancia de la Administración estatal o autonómica

En el ámbito de sus respectivas competencias, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas ostentan legitimación para impugnar ante los órganos de la jurisdicción contencioso-Administrativa los actos y acuerdos de las Entidades Locales que estimen contrarios al ordenamiento jurídico, de conformidad con el régimen de controles diseñado por los arts. 65 a 67 de la LRBRL, y dentro de los plazos establecidos. Recordemos, en este punto, que la garantía constitucional de la autonomía

⁵⁶ TESO GAMELLA, P. , “Artículo 127”, en *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, dir. E. ARNALDO ALCUBILLA, y R. FERNÁNDEZ VALVERDE, El Consultor, Madrid, 1998, pág. 1260.

⁵⁷ Vid. TOLEDO PICAZO, op. cit, págs. 401 a 403.

local es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica (STC 4/1981, de 2 de febrero). Por ello, la autonomía local no es incompatible con la existencia de controles de legalidad sobre decisiones concretas por parte de otras Administraciones.

El sistema de ejercicio de acciones diseñado por la LRBRL no impide, por tanto, la existencia de controles de legalidad de los actos urbanísticos, aunque restringe esta tutela a la simple impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, bien directamente -art. 63 a) LRBRL-, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local -65 LRBRL-. El cuadro trazado -con la única excepción del control extraordinario previsto del art. 67 para los actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España- veda toda posibilidad de que otra Administración, pueda suspender por sí misma la eficacia de los actos urbanísticos locales por considerarlos ilegales, sino que esta medida cautelar debe solicitarse al órgano judicial, aplicándose al respecto las reglas generales previstas en la LJCA para la suspensión de la ejecución de los actos impugnados. Es más, el Tribunal Constitucional no ha admitido que las legislaciones autonómicas urbanísticas establezcan la suspensión de actos locales por parte de órganos regionales, al entender que no respeta el orden constitucional de las competencias al equivaler a un juicio de legalidad, de forma que el modelo de controles dibujado en la LRBRL es un régimen básico que integra el llamado bloque de constitucionalidad y engarza directamente con los arts. 137, 140 y 141 CE, por lo que pergeñar un sistema de controles diferente resulta contrario a la autonomía local (SSTC 146/1992, de 2 de abril; 36/1994, de 10 de febrero; y 11/1999, de 11 de febrero). Habría que matizar, obviamente, aquellos supuestos que, no obedeciendo a razones de legalidad, permiten la suspensión de cualquier instrumento de planeamiento para la salvaguarda de la eficacia de las competencias autonómicas (art. 35.2 LOUA), así como la medida cautelar de suspensión de la tramitación de las modificaciones del planeamiento urbanístico para la plena eficacia de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (Disposición adicional quinta de la LOUA).

Otra cuestión no baladí -ciertamente interesante-, es la relativa a la posibilidad del ejercicio por parte de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas de la acción de nulidad del art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, una vez que han transcurrido los plazos para su impugnación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa. A priori, resultaría chocante privar de ello a las Administraciones sobre las que descansa el cometido de velar por la legalidad, en un campo como el urbanístico en el que se permite la acción popular mediante la que cualquier ciudadano, al margen de toda condición subjetiva, puede exigir la observancia de la ordenación territorial y urbanística.

Punto de partida lo constituye el art. 59.3 RDUA, aunque realmente por su naturaleza reglamentaria no podría innovar el régimen especial de revisión de oficio en materia

urbanística al tratarse de una materia reservada a la Ley⁵⁸, que reconoce expresamente legitimación activa a la Consejería competente en materia de urbanismo para instar de las Corporaciones Locales la declaración de nulidad, así como impugnar la desestimación expresa o presunta de las solicitudes que hubiere instado. Es indudable que a través del reconocimiento de la acción de nulidad a favor de la Administración autonómica se garantiza una mejor protección de la legalidad urbanística, y contribuye a reforzar la defensa del interés público, alejando posibles intereses espurios de particulares.

Al margen de lo anterior, ni la doctrina⁵⁹ ni la jurisprudencia son pacíficas en este asunto, aunque, en general, se muestran proclives a admitir el procedimiento de revisión de oficio por la Comunidad Autónoma de los actos administrativos –no así de las disposiciones generales- viciados de nulidad radical emanados de las Entidades Locales, posibilidad no vedada por el hecho de no haber interpuesto recurso contencioso- administrativo en el plazo de dos meses legalmente previsto, ni por la circunstancia de no haber ejercitado, una vez recibida del Ayuntamiento la comunicación del acto de que se trata, la acción que le otorga el artículo 65.2 de la LRBRL. Sobre este particular, resulta esclarecedora, la STS de fecha 29 de Septiembre de 2010 (RJ 2010/6870), resolviendo el recurso de casación núm. 12/2009 interpuesto por el Ayuntamiento de Gaucín (Málaga) que reafirma la consideración de interesado de cualquier Comunidad Autónoma con plenas facultades legales para instar la revisión de oficio de un acto o acuerdo local y, posteriormente, impugnar tanto su denegación expresa como tácita. En el mismo sentido, la STS de 31 de marzo de 2014 (RJ 2014/2277), que reconoce la legitimación⁶⁰ de las Administraciones Públicas para utilizar la vía de la revisión de oficio.

II.6. Revocación de las licencias

Muy diferente de los supuestos anteriores en lo que los procedimientos versan sobre la anulación de títulos por adolecer de vicios de nulidad o anulabilidad, es la revocación de licencias, no ya por motivos de invalidez, sino por razones de oportunidad. Esta posibilidad está recogida hoy expresamente en los arts. 174 LOUA y 23 RDUa, aunque limitada a las actuaciones aún no finalizadas⁶¹ que resulten sobrevenidamente contrarias a la nueva

⁵⁸ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., op. cit, pág. 1265

⁵⁹ Entiende que no están legitimadas la Administración General del Estado ni las Comunidades Autónomas para utilizar esta vía, REBOLLO PUIG, M., "Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de las Administraciones estatal y autonómica", en *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, coord. A. RUIZ OJEDA, Iustel, Madrid, 2010, pags. 453 a 482.

⁶⁰ Por el contrario, la STS Nº. 800/2016, de 12 de abril, (JUR 2016/80374) niega legitimación a la administración autonómica para instar la declaración de nulidad, al entender que sólo lo están los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno Derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable completo, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad.

⁶¹ En el caso de estar terminadas quedarían sometidas al régimen de fuera de ordenación (art. 34.1 b) y Disposición Adicional Primera de la LOUA).

ordenación como consecuencia del ejercicio del planificador del *ius variandi*. Reza así el precepto reglamentario:

“Cuando las licencias urbanísticas resulten disconformes con la nueva ordenación urbanística de aplicación, en virtud de la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento prevalente o de la innovación del vigente al tiempo del otorgamiento de aquéllas, y los actos no hayan aún concluido, el municipio, cuando la iniciación o finalización de éstas pudiera llegar a dificultar de forma apreciable la nueva ordenación podrá declarar, motivadamente y previa audiencia a los interesados, la disconformidad con la ordenación urbanística. Esta declaración conllevará la inmediata suspensión de la eficacia de la licencia cuando los actos no se hayan iniciado, y la paralización inmediata de los actos de edificación amparados por la misma cuando éstos se hayan iniciado. En ambos casos por un plazo máximo de cuatro meses. Dentro del periodo de vigencia de la suspensión legal y previa audiencia a los interesados, se podrá declarar la revocación de la licencia en todo o en parte, determinándose los términos y las condiciones en los que los actos puedan ser iniciados o continuados y finalizados. Se fijará, en su caso, la indemnización a que hubiere lugar.”

Aquí, no podemos perder de vista que el particular es titular de un derecho adquirido, y en rigor, la revocación de actos declarativos de derechos tiene tintes expropiatorios al suponer la ablación de derechos patrimonializados, y por ende, genera el deber de indemnizar, tal y como lo prevén el artículo 16 RSCL y el art. 48 c) TRLSRU, que otorga derecho de indemnización por las lesiones en los bienes y derechos que resulten de la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística. En todo caso, no cabría la indemnización si se tratase de una licencia caducada, en cuyo caso habría que extinguir los efectos de la misma a través de la institución de la caducidad (art. 22 RDUJA), y no por esta otra vía de la revocación de actos favorables.

III. LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA

El ordenamiento urbanístico, desde la inicial Ley del Suelo de 1956, admite la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de las demás disposiciones urbanísticas. Esta acción popular⁶² está concebida para que cualquiera pueda incoar el proceso administrativo y contencioso-administrativo al margen de toda condición subjetiva.

⁶² Se utiliza indistintamente los términos “acción pública” y “acción popular”, aunque, en rigor, sería más apropiado técnicamente utilizar la expresión “acción popular” que es la reservada cuando la ejercen los particulares, mientras que el otro término, en cambio, se proyecta a su ejercicio por entes públicos.

El reconocimiento expreso en este ámbito material de la acción popular supone el apoderamiento y legitimación universalizada de los ciudadanos en la defensa de la legalidad urbanística prescindiendo del requisito de interés personal y directo o tener afectado un derecho subjetivo. Esta posibilidad se consagra en términos muy amplios en el art. 5. f) TRLSRU al aceptar como derecho de los ciudadanos el ejercicio de la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora, y cuyo régimen general se modula en el art. 62 de dicho cuerpo legal, que dispone *ad pedem litterae*:

“1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.”

Este mecanismo diseñado mediante la flexibilización del requisito de la legitimación tiene, en esencia, como finalidad primordial la defensa de la legalidad urbanística y territorial mediante el ejercicio de la acción tendente a depurar las vulneraciones normativas. Sin duda, el efecto jurídico-procesal directo es, por tanto, la ampliación del ámbito subjetivo de los sujetos activos articulando para ello una forma especial de legitimación⁶³, evitando toda controversia en torno a la legitimación o no del actor. De hecho, lo que el legislador pretende es reforzar y robustecer la protección de los valores inmanentes en estos sectores, haciendo más eficaz el aseguramiento de los mismos ante la pluralidad de intereses concurrentes. El término acción pública denota, desde luego, una actividad tendente a la consecución de una finalidad pública, pero significa algo más y ese “plus” es que, en principio, cualquiera “quivis ex populo” puede ejercitarla⁶⁴.

Al hilo de la ampliación de la legitimación, también se corre el riesgo de que se utilice con fines espurios muy alejados de la loable defensa del ordenamiento urbanístico, encubriendo un auténtico abuso de derecho, o en algún caso, utilizándola como instrumento de coacción. Sobre este particular, la jurisprudencia esporádicamente ha constatado la picaresca de obtener una compensación por el desistimiento de la acción, o el ejercicio abusivo o antisocial de la acción buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el

⁶³ REGO BLANCO, M.D., La acción popular en el Derecho administrativo y, en especial, en el urbanístico, IAAP, Sevilla, págs. 50 a 53.

⁶⁴ STS de 12 de abril de 2012 (RJ 2012/5774).

beneficio propio o de la colectividad, como acusa la Sentencia de 22 de enero de 1980 (RJ 1980/244). Ciertamente, aunque la jurisprudencia no se muestra muy proclive en su apreciación, el principio de proscripción del abuso de derecho sancionado con carácter general en el artículo 7.2 del Código Civil y, en su vertiente procesal, en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, debe operar en el ámbito de la acción pública en aquellos supuestos en los que de su ejercicio no resultaba beneficio alguno para la comunidad sino exclusivamente el daño de una tercera persona.

De otro lado, especial interés reviste la determinación del momento o plazo dentro del cual puede ejercitarse la acción pública. En este punto, el art. 62.2 TRLSRU establece que la acción cuando esté motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, lo que a su vez, nos remite a los plazos para adoptar válidamente las medidas restauradoras consignados en el art. 185 LOUA. Sin embargo, no puede implicar, que quien invoque la acción pública en un procedimiento resulte dispensado de cumplir todos los requisitos procesales necesarios para que se pueda examinar en cuanto al fondo la pretensión que formula, siempre que los mismos resulten de aplicación lógica a la legitimación que se contempla. Por ello no está prevista, en principio, para quien habiendo sido debidamente notificado, o habiéndose publicado el acto o la norma conforme a la legislación aplicable (caso de convenios urbanísticos y planes) no actúa diligentemente dejando transcurrir los plazos ordinarios de impugnación (STS de 26 de Mayo de 2003 (RJ 2003/5507)). Eso explica la limitación temporal que, por seguridad jurídica, establece el apartado anterior. En cualquier caso, no debe descartarse la posibilidad de que una vez superados los plazos quepa ejercitar la acción de nulidad si el acto está incurso en causa tasada de nulidad radical, aunque en este caso con sujeción a las condiciones y requisitos de legitimación impuestos por el art. 106 LPAC.

Asunto no menos importante es el que se refiere a la posibilidad de que esta acción popular se proyecte hacia la legitimación para instar la ejecución de sentencias⁶⁵ por parte de terceros que hasta entonces no habían intervenido en el litigio. En principio, no cabría excluir su intervención, en aras del mejor restablecimiento de la legalidad urbanística, en aquella fase ejecutiva del proceso para exigir la efectiva observancia de la legalidad cuya infracción ha sido previamente proclamada en la fase declarativa del proceso⁶⁶. Así las cosas, comprendería tanto la posibilidad de instar la anulación de títulos ilegales, como la de solicitar, aun cuando no se haya intervenido en el proceso declarativo, las medidas preceptivas para la reposición del orden urbanístico violado.

⁶⁵ Vid. BUSTILLO BOLADO, R.O., "Control judicial", en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, II, dirigido L. MARTÍN REBOLLO, y R. O. BUSTILLO BOLADO, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 1282 a 1284.

⁶⁶ En este sentido, la STS de 7 de junio de 2005 (RJ 2005, 5244).

Una última precisión a tener en cuenta es que esta forma pura de participación en el control de la legalidad cubre sólo el intento de exigir la observancia de las disposiciones urbanísticas, lo que comporta que este tipo de acción reaccional no es suficiente para lograr el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, que, por el contrario, requiere los requisitos generales de legitimación de ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo.

IV. JURISDICCIÓN CIVIL EN LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. LA GARANTÍA PENAL

Aunque la atribución primaria del conocimiento de los actos urbanísticos se deposita en el ámbito público administrativo, el TRLSRU contempla dos supuestos que abren la posibilidad de que puedan intervenir en el control de estos actos, tanto la jurisdicción ordinaria (art. 63), como el orden jurisdiccional penal (art. 56). Las actuaciones urbanísticas ilegales no se agotan, por tanto, en el campo puramente administrativo como parece apuntar el art. 61 TRLSRU cuando indica al respecto que *“tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados, o promotores de actuaciones de transformación urbanística, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar”*, sino que es posible la hipótesis de que un orden jurisdiccional diferente pueda entrar a conocer determinados actos de contenido urbanístico.

En este orden de cosas, el art. 63 TRLSRU prescribe que los propietarios y titulares de derechos reales podrán exigir ante los tribunales ordinarios la demolición de las obras e instalaciones que vulneren lo dispuesto respecto a la distancia entre construcciones, pozos, cisternas, o fosas, comunidad de elementos constructivos u otros urbanos, así como las disposiciones relativas a usos incómodos, insalubres o peligrosos que estuvieren directamente encaminadas a tutelar el uso de las demás fincas. Esta atribución supone el reconocimiento de la participación de la justicia civil en la protección de la legalidad y al mantenimiento del orden urbanístico cuando resulten afectadas las relaciones de vecindad. Precepto que cohonesta con el inveterado art. 590 CC.

Esto implica que, con independencia de la posibilidad de someter al enjuiciamiento del orden contencioso-administrativo el eventual acto administrativo legitimante, el vecino damnificado podrá, adicionalmente, reaccionar mediante las acciones previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Bajo estos parámetros, no constituye un obstáculo el acceso a la tutela judicial a través de los Tribunales ordinarios el hecho de que las obras estén amparadas en acto de cobertura, pues una de las notas características de las licencias es la de su neutralidad, esto es, se conceden con independencia de los derechos que asistan a terceros sobre el bien que recae, no alterando, por consiguiente, las situaciones jurídicas privadas entre el interesado y las demás personas. Ésta es la razón por la que se otorgan *“dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros”*, vieja cláusula de estilo prevista en el art. 12 RSCL, y reiterada en el art. 5.3 RDUa.

Por otra parte, el particular afectado también puede pedir el resarcimiento e indemnización de los daños y perjuicios que le irroguen las actuaciones urbanísticas irregulares de otros. Así lo dispone con claridad el art. 61.1 c) RDUa al fijar las consecuencias que se derivan de toda infracción urbanística, siendo una de ellas, el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables; sin perder de vista que puede operar el resquicio del régimen común sobre responsabilidad extracontractual (arts. 1902 y ss. CC).

Cambiando de óptica, sólo procede aquí esbozar algunas breves pinceladas sobre la garantía penal y el eventual control de los actos urbanísticos por esta jurisdicción, pues serán objeto de un capítulo específico que desarrollará detenidamente la justicia penal en la protección de la legalidad urbanística.

La cuestión nuclear que ahora nos importa es que la jurisdicción penal ejerce un control en el cumplimiento de la legalidad administrativa, aunque limitado al ámbito y de acuerdo con los principios que le son propios. Dejando a un lado los delitos urbanísticos y sus diversas manifestaciones y connotaciones, nos limitaremos a señalar lo dispuesto en los artículos 56 TRLSRU y 195.4 LOUA. En estos preceptos se prevé que cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción.

A este respecto, resulta de interés destacar que la sustanciación de actuaciones penales suspende el procedimiento sancionador, pero no exime del deber de tramitar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada, y en su caso, adoptar válidamente las correspondientes medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción. Aun cuando la eventual existencia de la responsabilidad penal suspende temporalmente el procedimiento sancionador hasta que aquélla quede dilucidada, no sucede igual en relación con el procedimiento de protección de la legalidad en la medida que debe tramitarse y resolverse a raíz de los mismos hechos. Así pues, el procedimiento de restablecimiento del orden vulnerado nunca se suspende por el hecho de que las actuaciones se estén enjuiciando en el ámbito penal, sino que, por el contrario, debe resolverse expresamente, al ser apoyo necesario para la correcta resolución del proceso penal, toda vez que es precisamente en el seno de este procedimiento administrativo de protección de la legalidad urbanística en el que se verifica el carácter autorizable o no de la actuación.

De este modo, ante la posible concurrencia de delito e infracción administrativa urbanística, se da prioridad y preferencia a la justicia penal frente a la potestad sancionadora de la Administración, que va a tener como efecto reflejo que la norma sancionadora administrativa

es subsidiaria de la penal, y como manifestación del principio de non bis in idem se impone la prohibición de sanción administrativa para el caso de que haya condena penal.

En cualquier caso, los jueces o tribunales de este orden, además de imposición de la pena correspondiente, pueden ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada. No obstante, la reforma operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, lastra en extremo la labor restauradora en la medida que la condiciona temporalmente a la constitución de garantías que aseguren el pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

V. EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

V.1. Recursos contra los planes urbanísticos

Los Planes urbanísticos son, según la doctrina y la jurisprudencia plenamente pacíficas al día de hoy, normas jurídicas de naturaleza reglamentaria, aunque presenten algunas notas que se asemejan más a los actos administrativos complejos que a las disposiciones generales⁶⁷. No obstante, no ofrece la menor duda que los instrumentos de planeamiento son auténticas disposiciones administrativas de carácter general, integrándose en el ordenamiento jurídico de acuerdo con criterios jerárquicos en razón a su especialidad funcional y ámbito territorial respectivo.

Esta naturaleza reglamentaria tiene como principal consecuencia jurídica, en coherencia con lo prescrito por el art. 112.3 LPAC, la inadmisibilidad de recursos en vía administrativa. Por tanto, la disposición general puede ser impugnada en el orden contencioso-administrativo mediante el denominado recurso directo en el plazo de dos meses de su publicación (art. 46.1 LJCA). Ahora bien, el hecho de que las figuras del planeamiento urbanístico tengan carácter normativo permite desde el punto de vista procesal, junto a la impugnación directa (art. 62 TRLSRU), la hipótesis del recurso per saltum o indirecto contra el reglamento (arts. 112.3 LPAC y 26 LJCA). Así las cosas, además de la impugnación directa de los instrumentos de planeamiento, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de los mismos, fundada en que sus disposiciones no son conformes a Derecho. De hecho, son numerosos los supuestos dentro del ámbito urbanístico en los que se utiliza esta vía indirecta, mediante la que se recurre no es el plan en sí sino un acto que lo aplica, todo ello sobre la base de que el instrumento de planeamiento es ilegal. Más aún, cuando un Juez o Tribunal de lo contencioso-administrativo dicte sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la figura de planeamiento aplicada, debe plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra dicha disposición. Naturalmente, si el Tribunal ante el que se interpone el recurso indirecto también lo es para conocer del recurso directo contra el propio plan en

⁶⁷ MUÑOZ MACHADO, S., y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El Planeamiento Urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 65.

el que se funda el acto impugnado, será el mismo órgano jurisdiccional el que declarará la validez o nulidad de la disposición general con efecto erga omnes. Lo mismo ocurre si es el Tribunal Supremo el que conoce el recurso indirecto, que anulará la disposición reglamentaria, en todo caso, si la estima viciada (art. 27 LJCA).

Por lo demás, una tradicional y consolidada jurisprudencia no estima los recursos indirectos basados únicamente en vicios formales de la norma reglamentaria (STS de 2 de junio de 1987, RJ 1987/5908).

Una última cuestión relevante es la que se refiere, no ya a la aprobación definitiva, sino a los supuestos de denegación o suspensión del plan, que al no aprobarse no participarían de naturaleza reglamentaria. En estos casos, entendemos que al no aprobarse no se transmutarían en disposiciones generales, y por ende, como todo acto administrativo seguirían el curso legalmente previsto para su impugnación. Buen exponente de ello lo constituye la STSJ del País Vasco de 21 de enero de 2003 (JUR 2003/93122).

Con independencia de la posibilidad de interponer los recursos contencioso-administrativos, también es posible que la propia Administración autora de la norma, de oficio, pueda revisar las disposiciones que se reputen nulas de pleno derecho (art. 106.2 LPAC), pero está excluido este mecanismo para que pueda ser utilizado por los interesados como una acción de nulidad. Incluso está desterrada la aptitud de la Administración estatal u autonómica para usar esta vía pues la revisión de oficio de las disposiciones generales no opera, en ningún caso, como acción de nulidad⁶⁸ una vez precluido el plazo para su impugnación directa.

V.2. Efectos de la nulidad de los planes urbanísticos

La declaración de nulidad absoluta de la figura de planeamiento presenta efectos erga omnes, es decir, generales, con expulsión del ordenamiento jurídico. Sobre este particular, constituye cita obligada el art. 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, que señala literalmente:

“Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.”

Ciertamente, la anulación del instrumento de planeamiento, siempre es de pleno derecho, produce efectos ex tunc (quod ab initio nullum est nullum effectum producit), si bien, de acuerdo con el citado artículo 73 de la Ley jurisdiccional, no afecta a la eficacia de las sentencias y

⁶⁸ SSTs de 22 de noviembre de 2006 (RJ 2006/8268), 28 de diciembre de 2006 (RJ 2007/404), y 25 de mayo de 2010 (RJ 2010\5235), entre otras.

actos administrativos firmes que hayan aplicado esa disposición antes de que fuese anulada. En consecuencia, como regla general, la sentencia no tiene efectos retroactivos, siendo insusceptible de revisión los casos de aplicación ya fenecidos, con excepción claro está de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

Dicho lo anterior, resulta de interés determinar los efectos que se vierten sobre el planeamiento derivado y los actos dictados a su amparo. Vaya por delante que las consecuencias no serán siempre las mismas según estemos ante una figura de planeamiento subordinada -por su carácter igualmente reglamentario-, o ante un acto de carácter aplicativo⁶⁹. En el primero de los casos, adelantamos que el plan derivado queda huérfano y no puede cumplir su función esencial de suerte que deviene asimismo nulo por haber quedado desprovisto de sustento normativo. En el segundo supuesto, verbi gratia, las licencias urbanísticas, no devienen nulas por el sólo hecho de que se anule el Plan, sino que para que ello se produzca, se precisa su impugnación y que la misma se produzca antes de que adquiera firmeza. Es más, esta anulación no se producirá si la licencia encuentra cobertura jurídica en la reviviscencia del planeamiento anterior al declarado nulo.

En el primer escenario, la doctrina jurisprudencial ha precisado que la declaración de nulidad de un plan urbanístico conlleva un efecto descendiente, en cuya virtud los planes jerárquicamente subordinados al declarado nulo devienen asimismo nulos por haber quedado desprovistos de sostén normativo. Es ilustrativa y didáctica la STS de 28 de septiembre de 2012 (RJ 2012/9519), que versa sobre el PGOU de Madrid de 1997, que en torno a esta cuestión aclara lo siguiente:

“Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad ad initio.”

Por el contrario, los actos dictados al socaire de un ordenamiento jurídico que producía toda su eficacia siguen siendo perfectamente ejecutivos y válidos (arts. 38 y 39 LPAC), criterio seguido igualmente por el TS, entre otras, en la Sentencia de 12 de febrero de 2008 (RJ 2008\1885), que reza así:

“Para empezar, deben distinguirse los supuestos en que lo impugnado y anulado es una licencia de edificación (casos en los que, aunque la sentencia no haya decretado la demolición de lo construido, su ejecución la conlleva) de aquellos otros en que lo impugnado y anulado sean disposiciones generales urbanísticas como Planes, Normas

69 GARCÍA DEL PRADO, J., “Impugnación del planeamiento general y consecuencias”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº. 253 (octubre-noviembre 2009), págs. 75 a 88.

o Estudios de Detalle, (casos en que según el artículo 73 de la Ley Jurisdiccional, su anulación "no afectará por si misma a la eficacia de los (...) actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales". Este último precepto es de una importancia capital, porque significa que, en principio, el legislador concede mucha más relevancia a la expulsión de la disposición del ordenamiento jurídico para el futuro que a los efectos que ella ha producido en el pasado."

En suma, la nulidad del plan no determina automáticamente la de todos los actos administrativos adoptados a su amparo, sino que, por el contrario, han de entenderse subsistentes los actos que hayan adquirido firmeza en vía administrativa adoptados con arreglo a la disposición dejada sin efecto, y para aquellos que no hayan ganado firmeza seguirán siendo válidos hasta tanto no sean retirados del mundo jurídico por los cauces legalmente previstos.

V.3. Control autonómico de los instrumentos de planeamiento

La diversidad de intereses presentes en el campo urbanístico hace que la potestad de planeamiento sea de titularidad compartida entre los Municipios y la Administración autonómica. En la articulación de las competencias concurrentes locales y autonómicas en el planeamiento urbanístico planea el delicado equilibrio entre la preservación de los intereses de las Entidades Locales en garantía de su autonomía local y la prevalencia de aquellos otros que alcanzan una dimensión regional o supramunicipal.

A estos efectos cumple señalar que una de las cuestiones que suscita más polémica es el alcance del contenido de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento cuando se atribuye a la Administración autonómica y no a la local. Me explico. La garantía constitucional de la autonomía local imposibilita la realización de un control ilimitado al plan urbanístico en el acto de aprobación definitiva, aunque hay ciertos aspectos que pueden ser objeto de control autonómico. Se plantea, por tanto, el espinoso asunto de si en el acto de aprobación definitiva el ente regional fiscaliza simplemente la legalidad del plan que se le somete, o por el contrario, es posible un examen de tutela que se extienda a aspectos de oportunidad.

A propósito de este asunto, la jurisprudencia ha tratado de conjugar el interés local con los intereses supramunicipales, y para ello se sirve de los elementos reglados y discrecionales contenidos en las disposiciones de la figura de planeamiento con la afectación o no de los intereses supralocales⁷⁰, y han sido precisamente ella la que ha delimitado los intereses y aspectos que pueden ser objeto de control por parte de la Administración regional. De la doctrina jurisprudencial se extrae que, siendo prevalente el interés supralocal sobre

⁷⁰ LÓPEZ BENÍTEZ, M., "La planificación territorial y el planeamiento urbanístico", en *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio*, coord. por M. REBOLLO PUIG, Iustel, Madrid, 2007, págs. 232-233.

el local, está justificado que la Comunidad Autónoma pueda fiscalizar el Plan en todos aquellos aspectos reglados del mismo y además en aquellos de índole discrecional, que por su conexión con intereses supralocales, hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores, no siendo admisibles las revisiones sobre tales aspectos discrecionales de interés esencialmente local, sin afectar a intereses supralocales, salvo naturalmente el supuesto de controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (STS de 8 de febrero de 1999, RJ 1999/1468). Incluso avala que la Comunidad Autónoma, atendiendo a estos intereses supramunicipales, pueda introducir directamente modificaciones en el instrumento de planeamiento sin suspender el acto de aprobación definitiva, que siendo ante todo una norma municipal, es a la vez y también, aunque en menor medida, una norma autonómica (STS de 12 de febrero de 1991, RJ 1991/948).

BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E, “La disciplina urbanística. Licencias urbanísticas: tipología y actos sujetos” en *La disciplina urbanística en Andalucía*, coord. por M.A. TORRES LÓPEZ, y E. ARANA GARCÍA, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.

BARCELONA LLOP, J., “Inspección urbanística”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico, II*, dir. L. MARTÍN REBOLLO, y R. O. BUSTILLO BOLADO, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2009.

BUSTILLO BOLADO, R.O., “Control judicial”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico, II*, dirigido L. MARTÍN REBOLLO, y R. O. BUSTILLO BOLADO, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2009.

CANO CAMPOS, T., “La actividad sancionadora”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, III*, coor. T. CANO CAMPOS, Iustel, Madrid, 2009

COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo Parte General*, Civitas, Navarra, 2010.

FERNÁNDEZ HALCÓN, M., “Artículo 3”, en *Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma Andaluza. Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo*, coord. por A.J. AMADOR BLANCO, F. SÁNCHEZ DE LA CUESTA SÁNCHEZ DE IBARGÚEN, F.J. RUIZ BURSÓN, M.C. MARZO SOLÍS, IAAP, Sevilla, 2012.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley, Madrid, 2008.

GAMERO CASADO E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2015.

GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J., “Notas sobre la disciplina urbanística en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Incidente de la Ley 13/2005 del Parlamento de Andalucía”, en *Derecho Urbanístico de Andalucía*, dirección: E. SÁNCHEZ GOYANES, La Ley- El Consultor, Madrid, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas Madrid, 1981.

GARCÍA MACHO, R., y BLASCO DÍAZ, J.L., “La disciplina urbanística”, *Documentación Administrativa*, núm. 282-283, septiembre-diciembre 2008, enero-abril 2009.

GARCÍA DEL PRADO, J., “Impugnación del planeamiento general y consecuencias”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº. 253 (octubre-noviembre 2009).

LÓPEZ BENÍTEZ, M., “La planificación territorial y el planeamiento urbanístico”, en *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio*, coord. por M. REBOLLO PUIG, Iustel, Madrid, 2007.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía en el marco de la reserva de Ley”, en *Derechos y garantías de ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, coord. por F. LÓPEZ MENUDO, Iustel, Madrid, 2011.

MUÑOZ MACHADO, S., y LÓPEZ BENITEZ, M., *El Planeamiento Urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009.

ORTIZ MALLOL, J., “Algunos apuntes en relación con el ejercicio de la disciplina urbanística: competencia, objetivos y carácter de las potestades que la integran”, *Revista Reflexiones*, núm. 3. III/07.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

PAREJO ALFONSO, L., *La Disciplina Urbanística*, Iustel, Madrid, 2012.

PAREJO ALFONSO, L., “La disciplina urbanística”, en *Tratado de Derecho Municipal, II*, dir. S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 2003.

REBOLLO PUIG, M., “La actividad de inspección”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, III*, coord. T. CANO CAMPOS, Iustel, Madrid, 2009.

REBOLLO PUIG, M., “La Disciplina Urbanística”, en *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio*, coord. por M. REBOLLO PUIG, Iustel, Madrid, 2007.

REBOLLO PUIG, M., “La revisión de oficio”, en *Derecho Administrativo, II*, dir. M. REBOLLO PUIG, y D.J. VERA JURADO, Tecnos, Madrid, 2016.

REBOLLO PUIG, M., “Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de las Administraciones estatal y autonómica”, en *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, coord. A. RUIZ OJEDA, Iustel, Madrid, 2010.

REGO BLANCO, M.D., *La acción popular en el Derecho administrativo y, en especial, en el urbanístico*, IAAP, Sevilla, 2005.

RIVERO ORTEGA, R., *El estado vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración*, Tecnos, Madrid, 2000.

RIVERO YSERN, J.L., “Artículo 188”, en *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, directores V. GUTIÉRREZ COLOMINA, y A. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2007

RIVERO YSERN, J.L., “Título Primero, Capítulo Segundo. Las competencias locales”, en *Derecho local de Andalucía: La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, coord. E. MONTOYA MARTÍN, y S. FERNÁNDEZ RAMOS, dir. J.L. RIVERO YSERN, Iustel, Madrid, 2012.

TESO GAMELLA, P. , “Artículo 127”, en *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, dir. E. ARNALDO ALCUBILLA, y R. FERNÁNDEZ VALVERDE, El Consultor, Madrid, 1998.

TOLEDO PICAZO, A. , *Licencias y disciplina urbanística*, Bosch, Barcelona, 2013.