



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 70\_xullo-decembro 2025 | pp. 405-434  
Santiago de Compostela, 2026  
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5194>

©José Ángel Oreiro Romar  
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371  
Recibido: 14/03/2024 | Aceptado: 16/12/2025  
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

A revisión de oficio dos títulos administrativos habilitantes de natureza urbanística

## La revisión de oficio de los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística

An ex officio review of urban planning licences and permits

70 Regap

Regap



ESTUDIOS

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR  
Secretario general del Consello Consultivo de Galicia  
Letrado de la Xunta de Galicia (exc.)  
[pepeoreiro@gmail.com](mailto:pepeoreiro@gmail.com)

**Resumo:** A revisión de oficio é unha institución histórica no noso ordenamento xurídico que ten por obxecto extinguir a eficacia dos actos administrativos en que se produzan ilegalidades graves, coñecidas como causas de nulidade de pleno dereito. Este traballo analiza a aplicación desta institución, e en particular das causas que permiten declarar a nulidade de pleno dereito dun acto administrativo, aos títulos habilitantes de carácter urbanístico.

**Palabras clave:** Revisión de oficio, títulos administrativos habilitantes, urbanismo, competencia, procedemento, dereitos fundamentais.

**Resumen:** La revisión de oficio es una institución de larga raigambre en nuestro ordenamiento jurídico que tiene por objeto extinguir la eficacia de aquellos actos administrativos en los que concurren ilegalidades graves, conocidas como causas de nulidad de pleno derecho. Este trabajo analiza la aplicación de esta institución, y particularmente de las causas tasadas que permite declarar la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística.

**Palabras clave:** Revisión de oficio, títulos administrativos habilitantes, urbanismo, competencia, procedimiento, derechos fundamentales.

**Abstract:** Ex officio reviews have a long-standing tradition in our legal system. Their purpose is to deprive of legal force administrative acts affected by serious unlawfulness, known as grounds of nullity *ab initio*. This study analyses the application of this procedure, and in particular the specific statutory grounds that permit an administrative act to be declared null and void *ab initio*, in reference to administrative authorisations for the purpose of urban planning.

**Key words:** Ex officio review, administrative licences and permits, urban planning, competence, procedure, fundamental rights.

**SUMARIO:** 1. Naturaleza jurídica. 2. Órgano competente para la revisión de oficio. 3. Procedimiento. 3.1. Inicio. 3.2. Plazo. 3.3. Resolución. 4. Causas de nulidad de pleno derecho de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística. 4.1. Los actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. 4.2. Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. 4.3. Los que tengan un contenido imposible. 4.4. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta. 4.5. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. 4.6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. 4.7. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía 7. Jurisprudencia

## 1 Naturaleza jurídica

La institución de la revisión de oficio tiene por objeto la anulación de un título administrativo habilitante en el que concurre una causa de nulidad de pleno derecho. A pesar de que se trata de una institución de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico positivo, como ha señalado la doctrina<sup>1</sup>, hasta tiempos relativamente recientes su utilización fue meramente testimonial.

Como ha señalado la doctrina<sup>2</sup>, desde la posición de la Administración, la revisión de oficio constituye un privilegio de autotutela declarativa de la Administración de poder volver sobre sus propios actos y confirmarlos o dejarlos sin efecto, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia.

Esta vía está reservada, por tanto, para aquellos títulos administrativos en los que concurren groseros vicios de nulidad, perceptibles sin complejas operaciones

---

1 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 105, 2016, pág. 267.

"Los preceptos del capítulo del título V de la LPAC –los que regulan la revisión de oficio *lato sensu*– siempre fueron considerados el pariente pobre del régimen de recursos. Hasta el reconocimiento jurisprudencial de la acción de nulidad prevista en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992 (hoy en el artículo 106.1 de la LPAC), estas facultades de revisión tuvieron un uso puramente testimonial por parte de las administraciones: eran contadas las ocasiones en las que una de estas emprendía la revisión de oficio de actos nulos o iniciaba una declaración y demanda de lesividad (los actos favorables se intentaban neutralizar por procedimientos indirectos de dudosa legalidad); el único de los instrumentos regulados en dicho capítulo I que las Administraciones utilizaban con cierta habitualidad era la corrección de errores materiales, si bien con frecuencia contaminado por su empleo torticero para rectificar errores jurídicos y revocar actos favorables sin acudir a las dos técnicas antes mencionadas".

2 GONZÁLEZ PÉREZ, J., GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Tomo II. Civitas. Madrid, 1997, pág. 1638.

de interpretación jurídica, y que se relacionan en el artículo 47.1 de la LPAC<sup>3</sup>. Se trata de “una potestad exorbitante de la Administración que deriva de sus poderes de autotutela y que, por su propia naturaleza, queda reservada para los casos más graves de violación del ordenamiento jurídico, cuya interpretación debe ser, además, estricta (Dictamen del Consejo de Estado 729/1991, de 13 de junio). En el mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala, ya desde antiguo, pero con plena vigencia en la actualidad, que la teoría jurídica de la nulidad radical de los actos administrativos ha de aplicarse con especial moderación y cautela en esta esfera, en la que solo deben tomarse en consideración para causar dicho efecto gravísimas y sustanciales infracciones de la ley (SSTS de 15 junio de 1990, de 16 de febrero de 1984 y de 13 de octubre de 1988, citadas –y por ello de plena aplicación– en la muy reciente STS de 23 de mayo de 2022, recurso 741/2021). Precisamente por el carácter tasado de las causas que pueden fundamentar este recurso, es esencial indicar en el escrito de interposición el motivo concreto o dentro de los previstos en la ley que justifican la utilización de este medio extraordinario, de modo que su omisión determinará la inadmisión del recurso (Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 290/2017, de 23 de agosto).

Aunque se trata de una vía de anulación común a todo tipo de actos administrativos, el mejor ejemplo de su relevancia como mecanismo para la anulación de títulos administrativos habilitantes es que la totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas aluden a la revisión de licencias nulas de pleno derecho (en el caso de Galicia, artículo 154.2 de la Ley 2/2016, do 10 de febrero, del suelo Galicia, en adelante LSG). Del mismo modo, el artículo 55 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 (en adelante, TRLSRU), sanciona con la nulidad de pleno derecho “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”, exigiendo su revisión “por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”, y el artículo 60 del TRLSRU establece que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo “con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas”.

Como rasgo característico al que más adelante prestaremos atención, podemos destacar, a nivel formal, el dictamen preceptivo y vinculante del órgano consultivo<sup>4</sup>, como garante de la legalidad y de los derechos del ciudadano –no en vano, lo que pretende es extinguir la eficacia de un acto favorable que reconoce un derecho–. Este

3 CANO CAMPOS, T., “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo”, *Derecho Administrativo. Nueva Época*, n.º 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, pág. 10, manifiesta que: “Mientras que el artículo 106 de la LPAC establece que las administraciones públicas, en cualquier momento, declararán de oficio la invalidez de los actos nulos de pleno derecho, el artículo 107 de la misma disposición legal no habilita a la Administración con esa potestad, de modo que los actos anulables (favorables) no pueden ser revisados de oficio por la Administración: ésta tiene que acudir a la vía de la declaración de lesividad de tales actos y a su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

4 En el caso de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el órgano consultivo competente para dictaminar sobre la nulidad de una licencia es el Consejo de Estado. El resto de las comunidades autónomas disponen de su propio órgano consultivo, que ha asumido esta competencia.

carácter vinculante implica que el dictamen, en caso de ser favorable a la declaración de nulidad propuesta, habilita a la autoridad consultante para que sea esta la que declare la nulidad de la licencia y, en caso contrario, impide tal declaración.

Además, es perfectamente posible emplear este mecanismo para las licencias producidas por silencio positivo. No obstante, en este último caso se produce una peculiaridad, al combinar dos instituciones como son el silencio administrativo y la cosa juzgada. Así, cuando una licencia obtenida por silencio administrativo positivo ha sido confirmada por la jurisdicción contencioso-administrativa, el principio de cosa juzgada no impide el ejercicio de las facultades de revisión, entendiéndose la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en estos supuestos la sentencia judicial “únicamente se pronuncia a los efectos de afirmar que había operado el silencio positivo” (STS de 7 de febrero de 2023, recurso 3435/2021), pero no la conformidad de la licencia con la normativa que le resulte de aplicación. De este modo, el análisis de la producción del silencio como ficción legal<sup>5</sup> no implica un análisis judicial sobre el fondo del asunto, no existiendo por tanto cosa juzgada<sup>6</sup>.

---

5 STS de 4 de octubre de 2022, recurso 5518/2020 (Id. Cendoj 28079130022022100334): “Tal y como ha declarado esta sala reiteradamente, el silencio administrativo negativo es una ficción legal encaminada a posibilitar la impugnación en sede jurisdiccional (o administrativa) por la falta de resolución de los procedimientos iniciados a instancia de parte o de oficio, en los términos establecidos en los artículos 24 y 25 de la vigente Ley 39/15 (artículos 43 y 44 de la actualmente derogada Ley 30/92), o de los recursos administrativos, o no se contesta a lo solicitado, falta de resolución o respuesta a la que viene obligada la Administración. Asimismo, ha declarado el Tribunal Constitucional con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad, en la que se procedió al enjuiciamiento en abstracto del artículo 46.1 LJCA, que, “Si el silencio negativo es una institución creada para evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, es evidente que ante una resolución presunta de esta naturaleza el ciudadano no puede estar obligado a recurrir, siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento con el acto presunto, exigiéndosele un deber de diligencia que no le es exigido a la Administración” (STC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6, en un razonamiento reafirmado luego en incontables supuestos). Es decisiva la apreciación de que “la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de derecho (artículo 1.1 CE), así como con los STS valores que proclaman los artículos 24.1, 103.1 y 106.1 CE” (SSTC 86/1998, de 21 de abril, FJ 5; 71/2001, de 26 de marzo, FJ 4, y 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6)”. Sobre la base de esta doctrina, baste recordar la jurisprudencia de esta sala a partir de la Sentencia de 21 de marzo de 2006 (casación 125/2002), cuyos argumentos han reproducido luego, entre otras, las sentencias de 30 de mayo del 2007 (casación 654/2003) y 31 de marzo de 2009 (casación 380/2005), de la que resulta que “(...) el incumplimiento del deber de resolver no puede operar en beneficio de la Administración inculpidora, pues con ello se desvirtuaría la institución del silencio administrativo y se incurriría en vulneración del derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución si la interpretación rigurosa de la norma que establece el plazo para impugnar el acto presunto transforma en una posición procesal de ventaja lo que es, en su origen, el incumplimiento de un deber de la Administración”. La doctrina que nace de esos pronunciamientos es la que debe guiar nuestra reflexión, en el sentido de que el silencio administrativo es una ficción establecida precisamente en favor de los derechos e intereses de los administrados y no un medio de eludir su deber la Administración...”.

6 MARTÍN VALERO, A.I.; “La cosa juzgada como límite a la revisión de oficio de los actos administrativos”, *Revista Actualidad Administrativa*, n.º 4: “En principio, la Administración no puede proceder a la revisión de oficio de un acto administrativo cuya validez ha sido enjuiciada y declarada por sentencia firme, pues, habiendo sido un acto administrativo revisado jurisdiccionalmente, la conformidad a derecho o no de dicho acto es cosa juzgada material que resulta intangible salvo por la vía del recurso de revisión de sentencias firmes contemplado en el artículo 102 de la Ley de la jurisdicción. Ahora bien, no cabe efectuar afirmaciones terminantes sobre el alcance de la cosa juzgada, sino que es preciso «acometer caso por caso un examen analítico de las cuestiones jurídicas realmente tratadas en la sentencia firme originaria para verificar si se alza en obstáculo para la revisión de oficio de un acto administrativo allí enjuiciado». Si la sentencia anterior declara la inadmisión del recurso sin entrar en el fondo del asunto, es posible la revisión de oficio del acto administrativo (...) Habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia, cuando la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la autorización (acto administrativo) obtenida por silencio”.

## 2 Órgano competente para la revisión de oficio

Para el caso del Estado y de las comunidades autónomas, el órgano competente para declarar la nulidad de pleno derecho de la licencia será el determinado por su respectiva normativa organizativa interna.

En lo que se refiere a los ayuntamientos, la cuestión reviste especial trascendencia, por cuanto son las administraciones que otorgan un mayor número de licencias.

En el caso de los ayuntamientos que se acogen al régimen previsto en el título X de la LBRL, titulado “Régimen de organización de los municipios de gran población”, la ley establece que cada órgano –pleno, junta de gobierno y alcalde– tiene expresamente atribuida la facultad de revisión de sus propios actos (arts. 123 y ss. LBRL).

Pero, cuando se trata de los denominados ayuntamientos “de régimen común”, existe un vacío legal. El Consello Consultivo de Galicia (en adelante, CCG) ya desde los inicios de esta institución (dictámenes CCG 102/1997; 886/2007, doctrina ratificada posteriormente en los CCG 184/2014, 692/2014 o 164/2020) había dictaminado que la competencia para revisar corresponderá al órgano autor del acto, amparando esta interpretación en la inexistencia de una relación de jerarquía o tutela entre los distintos órganos de la Administración local, y en otros argumentos como la aplicación analógica de la citada normativa prevista para los municipios de la población, postura que había sido compartida por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia de 4 de febrero de 2003, rec. 4534/2012. Pero posteriormente el TS fija doctrina a través del recurso de interés casacional objetivo, en el sentido de que “1) En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los presidentes de las corporaciones locales de régimen común es el pleno del ayuntamiento; 2) No cabe la delegación de tal facultad” (STS de 13 de diciembre de 2022, recurso 4472/2020).

## 3 Procedimiento

### 3.1 Inicio

El régimen jurídico del procedimiento es el previsto con carácter general en el título IV de la LPAC, “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, con las especialidades previstas en el artículo 106 de la misma norma. En este sentido, el artículo 60 del TRLSRU establece que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas.

En cuanto a la forma de iniciación, puede tener lugar de oficio –valga la redundancia–, o a solicitud de persona interesada. No obstante, el órgano competente para la revisión podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo

Regap



ESTUDIOS

4.7.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales. La verificación de las causas de inadmisión a menudo crea problemáticas derivadas de los límites con el enjuiciamiento sobre el fondo del asunto, lo cual ha generado abundantes críticas doctrinales<sup>7</sup>.

A este respecto, es importante traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera que, aunque como regla general el enjuiciamiento de una resolución de inadmisión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa está limitado a verificar si la solicitud de revisión debió admitirse y consecuentemente tramitarse el procedimiento<sup>8</sup> en aquellos supuestos en que la causa de nulidad se acredita de forma notoria, y todas las partes interesadas han tenido la oportunidad de defender sus posiciones, el juez debe pronunciarse sobre el fondo del asunto sin que pueda limitarse a ordenar a la Administración la retroacción de las actuaciones y la tramitación del procedimiento. En este sentido, STS de 8 de abril 2008, recurso 711/2004<sup>9</sup>.

La iniciación de oficio, como cualquier procedimiento administrativo, puede tener lugar por propia iniciativa del órgano competente, como consecuencia de una orden superior, o a petición razonada de otros órganos administrativos. En Galicia existe la peculiaridad derivada de las competencias de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia (en adelante, APLU), que puede impugnar licencias urbanísticas y dirigir requerimientos a los ayuntamientos para que revisen títulos habilitantes de naturaleza urbanística. El Dictamen CCG 277/2021, de 15 de septiembre, analiza un supuesto muy interesante de revisión a requerimiento de la APLU. Así, ante el silencio administrativo del ayuntamiento requerido, la APLU recurre a la jurisdicción contencioso-administrativa, que dicta sentencia estimatoria por la que anula la licencia al considerarla ilegal. En ejecución de esta sentencia, el ayuntamiento pretende tramitar un procedimiento de revisión, y el Consello Consultivo de Galicia se pronuncia desfavorablemente porque esta ya había sido anulada en la misma sentencia que de forma innecesaria pretendía ejecutarse.

---

7 BAUZÁ MARTORELL, F.J., "Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta con propuesta desfavorable", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 115, 2019, pág. 38-39. "Considero reprochable que el legislador, aunque bienintencionado en la creación de un trámite de admisión o inadmisión, haya incluido en el mismo las dos primeras causas, porque no son el momento de ser analizadas, máxime si se tiene en cuenta que la admisión es un trámite que en muchas ocasiones se relativiza y al que se presta escasa atención. Soy del parecer de que el verdadero análisis de si existe causa de nulidad –que es la esencia de la revisión de oficio– no puede realizarse en un mero trámite de admisión, que es lo mismo que decir que la decisión del órgano de que no existe causa de nulidad no puede ser objeto de inadmisión, por muy motivada que esté, sino de resolución, solución que resulta –como hemos avanzado– mucho más garantista para el interesado".

8 STS de 2 de octubre de 2007, recurso 2324/2005: "... ante la impugnación de la desestimación presunta por la Administración o mediante resolución expresa que rechaza inicialmente la petición de nulidad sin someterla al procedimiento e informes, lo procedente no es resolver en el recurso contencioso-administrativo sobre la validez del acto o disposición que se impugna, sino sobre la procedencia de ordenar que la Administración siga el procedimiento establecido y resuelva en consecuencia". En idéntico sentido, la STS de 21 de mayo de 2009, recurso 5283/2006.

9 ECLI:ES:TS:2008:1749.

En cuanto a la iniciación a instancia de parte, la doctrina<sup>10</sup> y los órganos consultivos han reconocido tradicionalmente la legitimación de terceros para promover la nulidad de licencias a través de este procedimiento. Así, el Consejo de Estado ha declarado (Dictamen 2124/1994, de 7 de diciembre) que, aunque formalmente no hay una acción pública en materia revisora, existen excepciones reguladas como tales en supuestos muy concretos, en los que la acción pública se fundamenta en consideraciones protectoras del interés general, citando entre estos ejemplos los relativos a la protección de la legalidad urbanística, del patrimonio histórico o del régimen de costas.

### 3.2 Plazo

La extensión del plazo es una de las novedades de la regulación del artículo 106.5 de la LPAC (seis meses, frente a los tres meses establecidos en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Esta ampliación ha merecido críticas doctrinales por injustificada, ya que la sencillez procedimental de la revisión de oficio no exigía este “margen de alivio”<sup>11</sup>.

En cuanto al plazo de duración, es necesario distinguir los procedimientos iniciados de oficio de aquellos iniciados a solicitud de parte.

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, el transcurso del plazo de seis meses desde la solicitud permite entenderla desestimada por silencio administrativo y, consecuentemente, habilitada la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. A este respecto, el TS ha declarado muy recientemente, a raíz un recurso formulado contra la desestimación por silencio de una solicitud de revisión de oficio, que el tribunal no puede limitarse a declarar la retroacción de las actuaciones para ordenar la tramitación de la solicitud, sino lo que debe resolver sobre la procedencia de la revisión, por cuanto resulta desproporcionado someter a los administrados a un nuevo procedimiento (STS de 30 de noviembre de 2022, recurso

Regap



ESTUDIOS

10 EZQUERRA HUERVA, A., “Una visión panorámica del régimen de anulación de licencias urbanísticas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 207, 2020, pág. 6: “Como tercera observación o especificación acerca de la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado, es menester demorarse en el examen de la legitimación para instar la declaración de nulidad. Es este un particular sobre el que el artículo 106 LPAC se posiciona de manera clara e inequívoca en la línea de restringir esta acción de nulidad a quienes tengan la consideración jurídica de interesados, esto es, a tenor del artículo 4 LPAC, a los titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos que puedan verse afectados por la declaración de nulidad. Esta regla general debe considerarse excepcionada, sin embargo, en relación con la revisión de licencias urbanísticas nulas, la cual puede ser instada por cualquier persona, sea o no titular de derechos e intereses legítimos afectados. Ello es así como consecuencia de que tradicionalmente el derecho urbanístico español haya reconocido la acción pública, de modo que la legitimación activa para accionar contra decisiones administrativas en dicho sector no está condicionada a la presencia o titularidad de un derecho o interés legítimo”.

11 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, cit. 252: “La concesión de este margen de alivio a las Administraciones que inician estos procedimientos carece de toda justificación en el sistema general de la LPAC, cuyo artículo 22.1.d) prevé la suspensión del cómputo del plazo máximo para resolver «cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe». Siendo evidentemente preceptivo el dictamen de los máximos órganos consultivos, no corriendo el plazo durante el tiempo hábil para su emisión, y no requiriendo el procedimiento de la realización de ningún otro trámite, el plazo máximo de tres meses resultaba más que suficiente; y su duplicación deviene, de esta forma, carente de todo fundamento. Es probable que esta extensión del plazo máximo se deba a un simple olvido de la modificación que simultáneamente se estaba operando en el artículo 22.1.d), olvido que, desde luego, no es bastante para justificar esta reforma”.

7281/2020). No obstante, rectificando su propia doctrina menos de un mes después, opta por una solución casuística, manifestando que “no es admisible una respuesta taxativa sobre si cuando, denegada la revisión de oficio por la Administración autora de un acto que se considera que incurre en vicio de nulidad de pleno derecho, debe ser declarada dicha nulidad directamente por el tribunal de lo contencioso al conocer de la impugnación de dicha denegación, o si ha de ordenar la retroacción a la vía administrativa para la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, debiendo estarse a las circunstancias de cada caso para optar por una u otra alternativa” (STS de 19 de diciembre de 2022, recurso 702/2022). Al margen de la incoherencia que supone desdecirse en un lapso de tiempo tan breve, la doctrina que sienta con carácter casacional deja totalmente abierta la cuestión, redundando en perjuicio de la seguridad jurídica. Lo que sí cabe decir es que resulta coherente con la posición que mantiene para los supuestos de anulación de una resolución de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio. Recordemos que la antes mencionada STS de 8 de abril 2008, recurso 711/2004<sup>12</sup>, imponía una solución casuística, de modo que el tribunal debe resolver el fondo del asunto “si cuenta con los medios necesarios para resolver la cuestión suscitada manifiesta o, en caso contrario, ordenar la retroacción de las actuaciones para la tramitación del procedimiento revisor”.

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. A diferencia de lo que sucede con el procedimiento administrativo común, la jurisprudencia ha declarado que la fecha que se debe considerar para apreciar la caducidad es aquella en que se dicta la resolución que le pone fin, y no aquella en que se notifica dicha resolución (STS de 12 de marzo de 2020, recurso de casación 846/2018<sup>13</sup>). Ello supone que la revisión de oficio se distingue en este punto del procedimiento administrativo común, ya que en este último caso el plazo de caducidad exige dictar y notificar la resolución. Esta discordancia ha sido objeto de críticas doctrinales<sup>14</sup>.

---

12 ECLI:ES:TS:2008:1749.

13 STS de 12 de marzo de 2020, recurso de casación 846/2018 - ECLI:ES:TS:2020:866: “En la Sentencia n.º 1183/2018, de 10 de julio (casación n.º 1555/2016), hemos recordado que, en el caso específico del procedimiento de revisión de oficio, para determinar su finalización hay que estar a la fecha de la resolución y no a la de su notificación. A esa conclusión, precisábase, llegaron las sentencias de 18 de marzo de 2008 (casación n.º 2699/2005), 11 de mayo de 2017 (casación 1824/2015) y 6 de febrero de 2018 (3740/2015). Esta jurisprudencia resalta la diferencia existente entre el régimen general de la caducidad previsto en el artículo 44.1 de la Ley 30/1992, según el cual el transcurso del plazo máximo sin haberse dictado y notificado la resolución producirá la caducidad, y el del procedimiento de revisión, para el que rige lo dispuesto en su artículo 102.5, que anuda el efecto de la caducidad al transcurso del plazo máximo de tres meses sin haberse dictado la resolución (...). Conforme a cuanto se ha dicho, debemos responder a la cuestión planteada por el auto de admisión diciendo que, en el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos previsto por el artículo 102 de la Ley 30/1992, la fecha a considerar para apreciar la caducidad a que se refiere su apartado 5 es aquella en la que se dicta la resolución que le pone fin”.

14 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, cit., pág. 253: “...La ley alude al transcurso del plazo máximo «sin dictarse resolución», siendo así que, en la regulación general de dicho plazo máximo, el *dies ad quem* se sitúa no en la fecha en que la resolución se dicta, sino en la que se notifica (del «plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa» hablan, en términos idénticos, los artículos 42.2 de la Ley 30/1992 y 21.2 de la LPAC). De ello pudiera deducirse que el plazo máximo para resolver los procedimientos de revisión de oficio constituye una excepción, respecto del régimen general del plazo máximo de duración de los procedimientos; una excepción más generosa con la Administración, que lo cumpliría simplemente con dictar la resolución, sin que dentro del mismo hubiera de producirse también su notificación. Pero también cabe una interpretación distinta, que atribuiría la redacción diferente del artículo 102.5 (de la Ley 30/1992) y del artículo 106.5 de la LPAC a una redacción imprecisa, siendo también aplicable en este caso la regla común que exige tanto el pronunciamiento de la resolución como su notificación. En mi opinión, esta segunda interpretación

La caducidad no obsta a que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento, al considerar que no existe limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho, pudiendo también acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente.

Finalmente, cabe destacar dos especialidades procedimentales establecidas en el artículo 106 de la LPA.

Por un lado, el dictamen “favorable”, es decir, preceptivo y vinculante, del órgano consultivo, y que ha determinado el protagonismo del Consejo de Estado y órganos consultivos en la generación de un importante acervo doctrinal sobre esta institución. La solicitud de dictamen al órgano consultivo permite a la Administración suspender el plazo de seis meses en orden a evitar la caducidad del procedimiento. No obstante, “es preciso que tal suspensión se acuerde y tenga conocimiento de ello el interesado. Ello es así porque el plazo para resolver es una garantía esencial para el administrado en los procedimientos de revisión de oficio, hasta el punto de que la ley asocia a su incumplimiento la muerte del procedimiento sin consecuencias desfavorables para el administrado. En los casos en los que dicho plazo deba dilatarse por razón de la emisión de un informe preceptivo, circunstancia prevista en la ley, forma parte también del haz de garantías del administrado tener conocimiento de la decisión administrativa de suspensión responsable de la dilación...” (STS de 11 de julio de 2023, recurso 957/2023).

De otro lado, las administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias legalmente previstas para apreciar la responsabilidad patrimonial extracontractual de las administraciones públicas (art. 106.4 LPAC). De este modo, se tramita en un único procedimiento la declaración de nulidad y el reconocimiento de la indemnización como consecuencia de la misma. Las administraciones han sido tradicionalmente reacias a la utilización de esta posibilidad, prefiriendo guardar silencio sobre la cuestión o, como mucho, remitiendo al ulterior procedimiento para tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial. Pero lo cierto es que, cuando se produce la anulación de un título administrativo, es posible que el titular de la licencia deba ser resarcido de los daños producidos por dicha anulación, y, en este supuesto, conforme a los principios de celeridad y eficiencia en la actuación administrativa, lo lógico y cabal

---

es preferible; pero, en todo caso, nos hallamos ante una incertidumbre interpretativa difícil que el legislador de 2015 bien hubiera podido despejar; lo que no ha hecho...”

GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., “El *dies ad quem* del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las licencias y órdenes de ejecución”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 43, 2019, se pronuncia en un sentido muy parecido: “El respeto y observancia de estas garantías procedimentales a las que se refiere el Supremo incluye la obligación de notificar en plazo porque, entre otras cosas, si se exige en el artículo 25.1.b) con carácter general para crear un acto administrativo, ¿cómo no se va a exigir también para eliminarlo del ordenamiento jurídico si está protegido por la mal llamada presunción de validez del artículo 39 de la Ley 39/2015? Y no podría ser argumento el hecho de que en los procedimientos de revisión de oficio del artículo 106 el supuesto vicio de nulidad justificaría ese trato diferente, ya que, además de que la jurisprudencia y el Consejo de Estado han establecido que la interpretación sobre la existencia de un vicio de nulidad debe ser restrictiva, ello no es argumento para no exigir el cumplimiento de las formas de las que hablaba antes. Además, a diferencia de lo que sucede con la declaración de lesividad, la resolución que pone fin al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos sí que despliega efectos importantes en la esfera jurídica del interesado afectado, por lo que su notificación es relevante”.

Regap



ESTUDIOS

es que se reconozca la indemnización en el propio procedimiento de revisión y al amparo del citado artículo 106.4. Como ejemplo de lo expuesto, podemos citar el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 296/2020, de 24 de septiembre, en el que, tras invocar la normativa de aplicación (art. 106.4 LPAC y arts. 32.2 y 34.1 de la LRJSP), concluye que “cabe indemnizar al solicitante de la licencia por la cuantía de los trabajos ejecutados y abonados por el hecho de que el ayuntamiento autorizó indebidamente unas obras en atención a que le concedió la licencia solicitada (que le había sido denegada cuando la pidió por primera vez), conociendo que en el expediente correspondiente a la primera solicitud de la licencia obraban informes técnicos y jurídicos en los que se señalaba que no se podría suministrar agua potable a las edificaciones en suelo rústico, las cuales deben abastecerse de forma independiente, además de que la ejecución de la licencia supondría una ocupación ilegal de los bienes de dominio público, en este caso un camino público”.

## 4 Causas de nulidad de pleno derecho de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística

En nuestro sistema, la anulabilidad es la regla general de la legalidad del acto administrativo, y la nulidad de pleno derecho, la excepción. De ello resulta que la nulidad solo puede fundamentarse en las causas tasadas en la ley, imponiéndose una interpretación restrictiva de estas, lo que excluye cualquier tipo de aplicación extensiva o analógica que pudiese convertir el procedimiento en un cauce ordinario o habitual de expulsión de los actos que hayan elegido el ordenamiento jurídico. Estas causas son las previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Dependiendo de la forma de iniciación del procedimiento (de oficio o a instancia de parte), es una carga de la Administración o del solicitante la identificación clara y concreta de la causa de nulidad invocada, hasta el punto de que la jurisprudencia ha declarado reiteradamente que la falta de identificación de la causa permite la inadmisión de la solicitud de revisión. De este modo, el derecho al procedimiento solo existe cuando “el solicitante esgrima una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 62 de la propia ley procedimental y lo haga en los términos contemplados en el artículo 102 del mismo cuerpo legal” (STS de 22 de marzo de 2015, recurso 3957/1999<sup>15</sup>). Además, no basta con la simple cita de la causa de nulidad, ya que es preciso que, pese a la provisionalidad que debe caracterizar tal examen inicial, se cuente al menos con datos objetivos y fiables que pudieran ser el germen de la mencionada causa de nulidad de pleno derecho, a acreditar en el procedimiento que se inicia. Por ello, desde este momento inicial, debe “poder contrastarse la verosimilitud y consistencia de la causa de nulidad alegada” (STS de 8 de abril de 2008, recurso 711/2004). Igualmente, tampoco es posible instar la revisión de oficio cuando en el procedimiento judicial se invoquen causas diferentes de las alegadas en vía administrativa (STSG de 28 de marzo de 2019, recurso 4440/2017).

---

<sup>15</sup> Las referencias deben entenderse realizadas a los actuales y vigentes artículos 47 y 109 LPAC.

Procedemos a continuación a analizar la aplicación de cada una de las causas legalmente tasadas a los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística.

#### 4.1 Los actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional

Los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional son aquellos recogidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución española, calificados así porque pueden fundamentar el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 de la Constitución española, en relación con los artículos 41 y siguientes de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Descendiendo al campo que nos ocupa, es ciertamente complicado que, a través del otorgamiento de una licencia urbanística, se afecte a derechos como la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, libertad ideológica o religiosa, libertad de circulación, asociación, reunión o participación política.

Por ello, la mayoría de los asuntos en los que se invoca esta causa de nulidad se refieren al derecho a tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución española), en su vertiente de derecho de defensa en el procedimiento administrativo, o, en menor medida, a la infracción del principio de igualdad (artículo 14 de la Constitución española). El trámite de audiencia, con carácter general en todo tipo de procedimientos administrativos, y particularmente en el de concesión de licencias, tiene por objeto permitir que los afectados puedan formular alegaciones en defensa de sus intereses. Es un trámite preceptivo, pero no vinculante, de modo que la Administración está obligada a verificar el trámite y a dar una respuesta motivada, pero no a estimar las alegaciones formuladas. Además, en el caso de licencias, estamos ante procedimientos reglados de aplicación estricta de la normativa, por lo que lo verdaderamente relevante es verificar el cumplimiento de la legalidad urbanística. Por lo tanto, la importancia del trámite de audiencia tiene que ponerse en relación con el contenido material de las alegaciones formuladas. En este sentido, la jurisprudencia ha exigido que aquél que invoca una causa de nulidad basada en la omisión del trámite de audiencia y consecuente indefensión (artículo 24 de la Constitución española) debe ofrecer argumentos materiales o de fondo, y conectarlos con un resultado cierto de indefensión material, más allá de la irregularidad formal de la omisión del trámite (STS de 7 de junio de 1989, recursos 795/84, y STS de 12 de mayo de 1999, recurso 5152/1993). En resumen, cuando el vicio del denunciado se circunscribe a la mera irregularidad formal sin efectos materiales, no puede equipararse a la vulneración del derecho constitucionalmente protegido. En el mismo sentido, la doctrina de los órganos consultivos considera que no hay indefensión “cuando el interesado hubiera podido defender su derecho en cualquier fase de las actuaciones, aunque no fuera en el estricto trámite de vista y audiencia” (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1337/1994, de 14 de abril). En el Dictamen del Consello Consultivo de Galicia

Regap



ESTUDIOS

281/2022, de 28 de septiembre<sup>16</sup>, que examina un supuesto de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la declaración de caducidad de una licencia de obras, fundamentado en la vulneración del derecho de defensa por falta de notificación al propietario de la obra, y, tras manifestar que la resolución de esta problemática tiene que ser casuística, analizando las circunstancias del caso concreto –falta de notificación a un interesado–, constata que se ha producido indefensión material y efectiva.

En cuanto a la vulneración del derecho de igualdad de los ciudadanos ante la ley (artículo 14 de la Constitución española), conforme a reiterada doctrina constitucional, este derecho implica “un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias” (STC 12/2008, de 29 de enero de 2008), que tiene como presupuesto esencial la existencia de un punto de partida en situaciones iguales, de identidad de supuestos de hecho (STC 13/2009, de 19 de enero). De este modo, se produce la vulneración del principio de igualdad cuando sin causa objetiva se ofrezca una solución jurídica diferente a una solicitud de licencia que parta de idénticos supuestos de hecho. Y este principio ha de aplicarse teniendo en cuenta el carácter reglado del procedimiento para otorgar licencias, pero también el empleo de conceptos jurídicos indeterminados en su otorgamiento, de modo que cualquier diferencia de trato deberá ser objetiva, razonable, razonada y motivada. El Dictamen del CCG 31/2003, de 1 de marzo, aunque no se refiere propiamente a una licencia, sino a un acto de gestión urbanística, se pronuncia favorablemente a la nulidad de pleno derecho del acuerdo de aprobación de un proyecto de compensación en el que el Ayuntamiento exigía la cesión gratuita del 10 % del aprovechamiento a los propietarios integrados en la Junta de Compensación, frente a aquellos que optaron por no integrarse y recurrir en vía judicial al considerar que dicha cesión no les resulta de aplicación. Estos propietarios que decidieron no integrarse obtuvieron un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, de modo que se vieron exentos de la obligación de cesión gratuita. En base a ello, el CCG consideró que la exigencia al resto de los propietarios constituía una quiebra del principio de igualdad.

En todo caso, cabe recordar la jurisprudencia histórica, clara y constante, en virtud de la cual no cabe invocar el principio de igualdad en la ilegalidad (entre muchísimas otras, STS de 11 de marzo de 2021, recurso 347/2019<sup>17</sup>). De este modo, una licencia ilegal nunca puede constituir un precedente para evitar la revisión de oficio de otra previa en la que concurre la misma ilegalidad, aunque sí podría servir para que la Administración tome conocimiento de esta previa ilegalidad y promueva un procedimiento de revisión de oficio para su anulación. En palabras de CHAVES J. R.<sup>18</sup>, “la Administración no solo no se halla vinculada por el precedente ilegal, sino

16 Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 281/2022, de 28 de septiembre: “O Concello de Betanzos non notificou á SAREB a resolución ditada naquel procedemento de caducidade, polo que esta non tivo en ningún momento oportunidade de alegar e achegar os elementos de convicción que permitisen ponderar os feitos concorrentes para acordar a referida caducidade, polo que neste caso concreto si pode apreciarse unha indefensión material xeradora dunha vulneración do dereito á defensa”.

17 STS de 5 de diciembre de 2018, rec. 1910/2016: “Es sabido que el precedente solo puede prosperar si el mismo se ha producido dentro de la legalidad, y ello sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Administración de apartarse del precedente haciéndolo de forma suficientemente motivada, motivación que en este caso viene obligada por la sujeción de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico, lo que excluye la actuación arbitraria o discriminatoria”.

18 CHAVES, J.R., *Derecho Administrativo Mínimo*, Editorial Amarante, 2020, pág.17-20.

que es posible que, al tener noticia de ese posible caso de ilegalidad, como se dice coloquialmente se levante la liebre y promueva acciones para restaurar el orden jurídico perturbado (p. ej. sanciones, revisión de oficio, etcétera)”.

## 4.2 Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, la competencia es irrenunciable y será ejercida por los órganos administrativos que tengan autoridad como propia, fuera de los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en la ley. Consecuentemente, la falta de competencia es una irregularidad que vicia el acto administrativo. No obstante, no toda incompetencia es un vicio de nulidad de pleno derecho.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y de los consejos consultivos se ha preocupado por perfilar las notas que permiten apreciar esta causa en el marco de un procedimiento de revisión de oficio.

Por un lado, lo decisivo y determinante es que la incompetencia sea manifiesta, esto es, “que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (STS de 18 de mayo de 2001, recurso 2678/1995, ES:TS:2001:4108). El adjetivo “manifiesta” exige que la incompetencia sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a los efectos que comporta su declaración.

El Consejo de Estado<sup>19</sup> ha señalado de manera reiterada que un acto es dictado por órgano manifiestamente incompetente cuando ese órgano invade, de manera ostensible y grave, las atribuciones que corresponden a otra Administración. La nulidad de pleno derecho por incompetencia manifiesta exige, para ser apreciada, que sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración. De ahí que se haya estimado existente en determinados supuestos notorios y graves de incompetencia material o territorial o de evidente ausencia del presupuesto fáctico atributivo de la competencia (entre otros, dictámenes n.º 49.565; n.º 1.247/2002, de 30 de mayo de 2002; n.º 981/2005, de 28 de julio de 2005, n.º 1.391/2012, de 17 de enero de 2013; o n.º 1592/2011, de 17 de noviembre). Por su parte, el Consello Consultivo de Galicia ha considerado que este supuesto de nulidad concurre tanto en aquellos casos en que la competencia está atribuida a un órgano de diferente naturaleza –por ejemplo, un órgano administrativo que dicta un acto cuya competencia está atribuida a un órgano de carácter jurisdiccional–, como en aquellos en que el órgano competente pertenece a una Administración pública distinta (CCG 457/2015 y 310/2019).

A diferencia de la incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio, no constituye causa de nulidad de pleno derecho la incompetencia jerárquica (por todos, los dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 297/2012, de

<sup>19</sup> En el mismo sentido, Dictamen 33/1996, de 29 de octubre de 1996, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, o Dictamen 73/2011, de 9 de marzo, del Consejo Consultivo de Madrid.

31 de mayo; 552/2013, de 18 de julio; 85/2015, de 19 de marzo; y 190/2015, de 7 de julio). Ello obedece a que puede ser subsanada, o convalidada, por un acto del órgano superior (artículo 52.3 LPAC<sup>20</sup>). No obstante, es preciso realizar una precisión en el ámbito de las entidades locales, ya que los órganos de gobierno de estas administraciones (pleno, junta de gobierno, presidencia de la corporación) no tienen una relación de jerarquía entre sí. De ello resulta que la incompetencia en el ámbito de la Administración local constituirá en la mayoría de los casos un supuesto de incompetencia material objetiva<sup>21</sup> y, por tanto, una causa de nulidad de pleno derecho, aspecto a tener en cuenta por cuanto, como se ha señalado, los ayuntamientos son las administraciones que otorgan un mayor número de títulos urbanísticos habilitantes.

Finalmente, la incompetencia territorial también puede ser una causa de nulidad de pleno derecho. Así, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 714/2013, de 18 de octubre, analiza una controversia cuyo origen es un error de la Delegación Provincial en Ourense de la Consellería de Industria y Comercio, al informar a la Junta de Castilla y León que la licencia solicitada no afectaba a terrenos de la provincia de Ourense. Dicho error fue posteriormente advertido por la Xunta de Galicia, que comunicó a la Junta de Castilla y León que una pequeña parte del territorio incluido en el permiso de investigación afectaba a terrenos de la provincia de Ourense. De ello se deduce la nulidad del título otorgado, puesto que, al afectar a dos comunidades autónomas, de acuerdo con la normativa de aplicación, tendría que haberlo concedido la Administración del Estado. Por tanto, la resolución había sido dictada por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio, y el citado dictamen informa favorablemente la nulidad de pleno derecho por esta causa.

### 4.3 Los que tengan un contenido imposible

La imposibilidad de los actos administrativos puede ser física, ideal o jurídica: la imposibilidad física de un acto tiene lugar cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto se refiere a un sujeto o a un objeto inexistente; la ideal surge cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada al existir dentro de la misma elementos contradictorios; y la jurídica, cuando el acto contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico por faltar los presupuestos del propio acto.

---

20 Artículo 52. Convalidación.

1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos.

3. Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá ser realizada por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

21 "Entre el pleno y el alcalde no existe una relación jerárquica y resalta la significación que tiene el hecho de que el legislador reserve al órgano colegiado más representativo de la corporación local una determinada competencia. Por tal motivo, en diferentes supuestos se ha apreciado la concurrencia de la causa de nulidad por razón de la materia al invadir el alcalde una competencia reservada al pleno" (dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 110/2012, de 23 de febrero; 186/2012, de 12 de abril; 130/2013, de 21 de marzo; 148/2015, de 7 de mayo; 372/2016, de 22 de septiembre; y 367/2017, de 7 de septiembre). En cambio, cuando ha sido el órgano colegiado el que ha adoptado un acuerdo de la competencia del alcalde, con el voto favorable de éste, se ha concluido -en línea con la jurisprudencia- que no debe operar dicha causa de nulidad" (dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 130/2013, de 21 de marzo, y 372/2016, de 22 de septiembre).

La doctrina (entre otros muchos, Dictamen del Consejo de Estado 1123/2020, de 13 de abril, o Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 266/2020, de 12 de noviembre; y jurisprudencia, entre otras muchas, STS de 11 de abril 2013, recurso 2200/2013) ha señalado de manera reiterada que la imposibilidad a la que se refiere la ley ha de ser de carácter material o físico, puesto que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, lo que suele comportar anulabilidad. Y añade que la imposibilidad debe ser también originaria, ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría la simple ineficacia del acto. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. En algunos casos, ha equiparado la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste. Por tanto, son actos nulos, por tener un contenido imposible, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen.

La nulidad de pleno derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible es un reflejo en el derecho administrativo del principio que expresa el artículo 1272 del Código civil para los contratos (“No podrán ser objeto de contrato las cosas o servicios imposibles”).

De lo expuesto resulta que la apreciación de esta causa en una licencia es ciertamente complicada. De ordinario, una licencia puede contravenir el ordenamiento jurídico por razones procedimentales, o por razones de fondo, pero ello conducirá a una imposibilidad jurídica, es decir, a una ilegalidad. E incluso en aquellos casos en que pudiera considerarse una imposibilidad material –ej. licencia otorgada sobre una parcela inexistente–, la jurisprudencia y la doctrina han preferido reconducir el vicio a la ausencia de “requisitos esenciales” (artículo 47.1.f LPAC). Por lo tanto, la generalidad de los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales que han analizado la posible concurrencia de esta causa en una licencia tiene carácter desestimatorio<sup>22</sup>. Así, por ejemplo, en la STS de 2 de febrero 2017, recurso 91/2016<sup>23</sup>, se invocaba la nulidad de un título –una concesión administrativa–, entre otras razones porque la entidad concedente no ostentaba la titularidad de los terrenos y, por ello, se trataba “de un acto de contenido imposible, porque nadie puede ceder lo que no tiene y además no pueden ser objeto de contrato las cosas o servidos imposibles, según el artículo 1272 del Código civil”. La sentencia desestima la concurrencia de este vicio por cuanto no está claro que los terrenos afectados correspondiesen al dominio público marítimo terrestre, siendo preciso para ello “especial actividad intelectual para su

22 STSJ de Madrid, de 20 de marzo de 2018, recurso 628/2016: “Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. Por fin, la jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y de 9 de mayo de 1985). Pues bien, en el caso examinado, de acuerdo con la jurisprudencia expuesta, no concurre la causa de imposibilidad invocada puesto que el condicionado de la resolución recurrida, como la misma expresamente refiere, se establece tanto para la fase de ejecución de las obras como para la fase de funcionamiento, en la que se inscriben las condiciones impuestas respecto de las obras ya ejecutadas, por lo que el eventual incumplimiento de condicionado medioambiental constituye una cuestión de imposibilidad jurídica no subsumible en el artículo 62.1.c)”. En un sentido parecido, STSJ de Navarra de 29 de abril de 2019, recurso 284/2018 ECLI:ES:TSJNA:2019:155.

23 ECLI:ES:TSJM:2018:3807.

comprobación” o, dicho de otra manera, complejas operaciones de interpretación jurídica incompatibles con la notoriedad y ostensibilidad que exige esta institución.

#### 4.4 Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta

La doctrina consultiva ha declarado que el primer requisito para apreciar este vicio de nulidad es que la infracción penal haya sido declarada por el órgano competente de la jurisdicción penal (CCG 271/2023<sup>24</sup>). De ello se deriva que ni el órgano administrativo que tramita la revisión ni tampoco los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa podrán pronunciarse o hacer valoraciones de esta naturaleza, ni siquiera a efectos perjudiciales

Por otro lado, nótese que la dicción literal del precepto –que los actos sean constitutivos de infracción penal “o se dicten como consecuencia de esta”– aboga por considerar incluidos todos aquellos actos que sean resultado de una ilicitud penal, siendo necesario que entre el ilícito penal y el acto exista una estrecha relación causal. Así lo ha entendido también nuestro Tribunal Supremo en STS de 15 de abril de 2004, recurso 7249/1991, según la cual: “... atendería contra el más elemental sentido de justicia, entendida como valor supremo que informa constitucionalmente el ordenamiento jurídico conforme al artículo 1 de la Constitución, que quien incurre en una conducta penalmente reprochable, y es sancionado por ello por la jurisdicción penal, con el objetivo de obtener un pronunciamiento de la Administración (...) –lo que en definitiva supone violentar la voluntad administrativa–, consiguiera el fin perseguido mediante una resolución administrativa que ha de considerarse viciada de nulidad absoluta y que, desde luego, no se hubiera obtenido sin el falseamiento del título legalmente exigible”.

Con base en estas razones, el Consejo Consultivo de Madrid en su Dictamen 145/2009, de 11 de marzo<sup>25</sup>, dictaminó favorablemente la revisión de oficio de una licencia de obras, concedida sobre la base de un informe técnico del arquitecto municipal que había sido condenado por un delito contra la ordenación del territorio del artículo 320 del Código Penal, concluyendo que “No hacen falta, pues, prolijos razonamientos para alcanzar la conclusión de que el citado informe –cuya emisión constituye el fundamento de la condena penal de su autor– tuvo un influjo causal

---

24 Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 271/2023, de 31 de agosto: “Non consta a existencia de ningún pronunciamiento –ou cando menos procedemento– penal relacionado con estes feitos, e que calquera das causas de nulidade invocadas debe ser acreditada dun xeito fidedigno, correspondendo a carga da proba a quen a invoca, é evidente que a acción revisoria tampouco pode prosperar por este vicio, insistimos, en ningún caso acreditado”.

25 Dictamen del Consejo Consultivo de Madrid 145/2009, de 11 de marzo: “Trayendo la anterior doctrina al caso examinado, la conclusión no puede ser otra más que la apreciación de la concreta causa de nulidad invocada. Aquí, el arquitecto municipal que informó favorablemente a la concesión de la licencia de obras solicitada por la mercantil B para la construcción de las 18 viviendas y garajes en el n.º aaa de la Calle A, de San Lorenzo de El Escorial, fue condenado en sentencia firme de la Audiencia Provincial de Madrid, como autor penalmente responsable de un delito contra la ordenación del territorio, tipificado en el artículo 320.1.º del Código penal. En la citada sentencia, queda meridianamente claro –siendo éste el motivo de la apreciación de la ilicitud penal de la conducta desplegada por el arquitecto municipal– que las obras para las cuales se solicitó la licencia se encontraban sometidas a las normas subsidiarias del municipio aprobadas en 1986, de las cuales resultaba la imposibilidad legal de construir en la zona 2, grado 2, donde se encontraba ubicado el solar, más de 9 viviendas”.

decisivo en el dictado del acto administrativo que ahora se revisa, hasta el punto de que, sin dicho informe, que se transcribe incluso parcialmente en el acuerdo (...), no es aventurado afirmar que éste no se habría producido. Por ello, es obligado concluir que se da en el acto que se pretende revisar, la causa de nulidad contemplada ... al haberse dictado como consecuencia de la comisión de una infracción penal”.

Como cualquier otro vicio de nulidad, debe ser acreditado por quien lo invoca. De ello se deriva, como consecuencia lógica, y así lo ha recogido la doctrina<sup>26</sup>, que debe de ser un vicio originario en el momento en que se dicta el acto, existente al tiempo del otorgamiento de la licencia, descartando que puedan ser anuladas licencias que pudieran constituir un delito *ad futurum*. Sobre la base de este razonamiento, el Consello Consultivo de Galicia (CCG 271/2023) ha dictaminado desfavorablemente la revisión del acuerdo de aprobación de un proyecto de explotación y autorización de una explotación minera, en la que los solicitantes alegaban que el acto de aprobación podría ser constitutivo de delito, cuando no constaba la existencia de procedimiento penal alguno al respecto.

#### 4.5 Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Este precepto alude de forma conjunta a dos causas de nulidad perfectamente diferenciadas: una, la relativa a los diferentes trámites que conforman el procedimiento administrativo en orden a la concesión de la licencia; y otra, la relativa a la voluntad del órgano colegiado que adopta el acuerdo en orden a la concesión de la licencia.

#### -Infracción de normas procedimentales

La infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante, una causa de anulabilidad (artículo 48.2 de la LPAC) o una causa de nulidad de pleno derecho (artículo 47.1.e de la LPAC). Ello dependerá de si el defecto procedimental no determina que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin ni produzca indefensión material, en cuyo caso es una mera irregularidad no invalidante, o de que provoque tales consecuencias, en cuyo caso el acto será nulo de pleno derecho o anulable, debiendo articularse el cauce formal legalmente previsto en cada caso para tal efecto. En la medida en que las licencias

<sup>26</sup> Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 283/2018, de 5 de diciembre: “No se refiere a un vicio existente al tiempo del otorgamiento de la licencia, sino que el solicitante la invoca comparativamente para poner de manifiesto su diferente situación, tras la anulación judicial de su licencia, con la situación en la que se encuentran actualmente las licencias otorgadas a qqq2, S.L., cuya revisión pretende. Cabe descartar con fundamento similar el que se trate de actos nulos conforme a la letra d) del artículo 62.1, que califica de tales a “los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta”. Al igual que en el caso anterior, el solicitante no considera que se trate de un vicio originario del acto al tiempo de dictarlo, pues se refiere a que, “de mantenerse esta situación por ese Ayuntamiento, a sabiendas de la posible ilegalidad de aquellas otras licencias concedidas en su momento en los expedientes al margen reseñados, se podría estar incurriendo en el delito de ‘prevaricación administrativa’ previsto y penado en el artículo 404 CP (...)”.

son consecuencia de procedimientos reglados, es frecuente la invocación de vicios de esta clase, por cuanto la omisión de un trámite esencial, la utilización de un procedimiento diferente legalmente procedente, o las actuaciones constitutivas de vía de hecho –es decir, sin procedimiento alguno– pueden eventualmente sustentar una declaración de nulidad de pleno derecho.

Sobre esta causa de nulidad, es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2002/2008, de 11 de diciembre) que, “para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad” (dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4894/1997, de 23 de octubre; 6175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2301/1998, de 10 de septiembre) se dice que “es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...), debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación”. E, igualmente, otros dictámenes que exigen “omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de “hitos esenciales” del procedimiento (dictámenes 45853, de 17 de noviembre de 1983; y 1532/1992, de 4 de marzo de 1993).

El Consejo de Estado, en su Dictamen 1365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad “supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final” (dictámenes 2756/96, de 25 de julio; y 1950/2004, de 23 de septiembre). Por ello, ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar siempre y de forma automática a la nulidad por esta causa (Dictamen 3035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario “ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido”.

A pesar de que la expresión “prescindiendo total y absolutamente” es categórica, y sugiere una actuación constitutiva de vía de hecho, o sin trámite procedimental alguno, la jurisprudencia ha extendido esta causa de nulidad a aquellos supuestos en que se prescinda de un trámite esencial del procedimiento. Lo que en todo caso es necesario es que la omisión del procedimiento sea “clara, manifiesta y ostensible” (así, SSTs de 17 de marzo y 28 de abril de 2000).

Descendiendo al caso de las licencias urbanísticas, una de las omisiones esenciales que justifican la declaración de nulidad es la falta de incorporación de los informes legalmente preceptivos. Por un lado, es muy común que durante la tramitación del procedimiento para el otorgamiento de títulos deban incorporarse informes

o autorizaciones de organismos con competencias sectoriales (costas, carreteras, organismos de cuenca, patrimonio cultural, etc.) que revisten un carácter preceptivo y, en determinadas ocasiones, vinculante. En este sentido, son múltiples los pronunciamientos del Consello Consultivo de Galicia<sup>27</sup> favorables a la declaración de nulidad por la ausencia de la autorización preceptiva de este tipo de informes o autorizaciones (CCG 310/2017, 275/2017, 200/2017, CCG 551/2001, CCG 475/2012, CCG 846/2013, CCG 546/2014 e CCG 249/2016), postura que también ha sido acogida por la jurisprudencia (SSTS del 9 de junio de 1999, 26 de octubre de 1999 y 14 de febrero de 2001, así como las SSTSXG núm. 1125/2006 de 7 de diciembre; núm. 753/2015, de 3 de diciembre; núm. 796/2010, de 22 de julio; núm. 247/2007, de 14 de marzo; y núm. 589/2006, de 14 de junio). Los razonamientos acogidos en la doctrina y jurisprudencia citadas son extensibles a todos aquellos supuestos en que en el otorgamiento del título se hubiese eludido un informe sectorial legalmente preceptivo.

De otro lado, la generalidad de las legislaciones urbanísticas establece que para el otorgamiento de la licencia serán preceptivos los informes técnicos y jurídicos municipales sobre su conformidad con la legalidad urbanística (artículo 143.2 LSG). La STS de 22 de septiembre de 1987 indica a este respecto que “(...) lo preceptuado respecto al trámite obligado para la concesión de licencias en los arts. 3 y 4 del Reglamento de disciplina urbanística de 23 de junio de 1978 en relación con el 8 y el 9 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955 (presentación de proyecto e informes técnicos y jurídicos de la Corporación otorgante) (...) han de conducir a la necesaria anulación de los actos administrativos impugnados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48-1 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958”. No obstante, con respecto al informe jurídico, algún órgano consultivo ha considerado que su omisión no será, en todo caso, determinante de nulidad de pleno derecho (Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 495/2015, de 10 de mayo de 2016).

En materia de informes, también ha sido recurrente, y ha llegado a justificar una declaración de nulidad vía revisión de oficio, la polémica sobre la condición de funcionario de sus autores. Esta causa de nulidad reviste la peculiaridad de que no se trata propiamente de la omisión de un trámite, sino que, al contrario, el trámite ha sido realizado, pero no por los empleados públicos que legalmente tienen atribuida esa facultad<sup>28</sup>. La discusión, de la que también se ha hecho eco la doctrina,

27 En su Dictamen 63/2020, de 27 de agosto, el Consello Consultivo de Galicia manifestó que la “autorización en materia de patrimonio cultural se configura como un trámite de carácter preceptivo, esencial e imprescindible, podendo, xa que logo, equipararse aos supostos de ausencia total e absoluta do procedemento legalmente establecido (...) ao mesmo tempo, a ausencia da devandita autorización determina a falta dun requisito esencial (...) por canto tal autorización previa debe merecer a consideración de requisito esencial á vista do establecido (...) na normativa urbanística e de protección do patrimonio cultural”.

28 Y es que el artículo 92 LBRL establece en este aspecto que “corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que en desarrollo de la presente ley se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”. Por su parte, el artículo 9.2 TREBEP dispone que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”.

radica en si este control de legalidad urbanística que se evacúa a través de informes es una potestad pública que por tanto está reservada a funcionarios públicos, no siendo legalmente posible en tal caso que se emitan por nadie más que no goce de tal condición. En este sentido, la STSJ de Castilla-La Mancha, de 1 de febrero de 2016, recurso 321/2014, responde en un sentido afirmativo al manifestar que “la figura del arquitecto honorario no existe en nuestro ordenamiento y supone una clarísima –y grave– transgresión de la reserva legal del desarrollo de funciones públicas, como es la de informar previamente las licencias (no sólo las urbanísticas, también las de actividad, funcionamiento o ambientales) a cargo necesariamente no ya de empleados públicos, sino de funcionarios, art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto básico del empleado público, a la sazón vigente”. Por su parte, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de mayo de 2005, recurso 355/2003, ha considerado que “corresponde a los funcionarios de carrera el desempeño de los puestos de trabajo que tengan atribuidas las funciones señaladas en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (...)”; “pese a que el Sr... fuera ya funcionario interino, ocupando puesto base de arquitecto en la fecha en la que se produce la adscripción, es lo cierto que, según se desprende de la descripción del puesto por él ocupado, se trata de un puesto de jefatura, al ser el superior jerárquico del personal de urbanismo, funciones que implican ejercicio de autoridad y que, de conformidad con lo antes indicado, quedan reservadas a los funcionarios de carrera”.

Pero también existen pronunciamientos en contra. La STS de 21 de junio de 2001, con cita de otras, considera que “este Tribunal Supremo ha declarado (v. g. sentencias de 26 diciembre 1995 y 21 mayo 1998) que «la falta de previo informe jurídico en el procedimiento de otorgamiento de la licencia impugnada, a que se refiere el artículo 4 del Reglamento de disciplina urbanística de 23 junio 1978, no vicia de nulidad el acto impugnado, ya que su falta no significa que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido –artículo 47.1.c) de la Ley de procedimiento administrativo–, sino que constituye un mero defecto de forma (artículo 48.2 de la misma) que no arrastra la invalidez del acto sino cuando produce indefensión o cuando le impide alcanzar su fin, lo que no es el caso. (Así lo hemos dicho en nuestra sentencia de 26 diciembre 1995)”. Y la STSJ de Castilla-La Mancha de 8 de abril 2019, recurso 208/2017, manifiesta que, “aun cuando se pudiera considerar la existencia de algún tipo de infracción formal, no cabía, en general, considerar la nulidad absoluta de todas las actuaciones con base en el simple hecho de que hubiera intervenido en las mismas un arquitecto honorífico”. Tal y como avanzamos anteriormente, la doctrina no ha sido ajena a esta discusión<sup>29</sup> y, habiendo múltiples opiniones, la manifestada por ALFONSO DELGADO, M. I.<sup>30</sup>, que apunta a una solución casuística, por prudente

29 A favor de la exigencia de la condición de funcionario del que realiza los informes: ROMERO GIMÉNEZ, G., “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 10, 2016.

A favor de la externalización de los informes en aquellos ayuntamientos en los que no hay funcionarios competentes para tal efecto: CHOLBI CACHÁ, F.A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*, Editorial La Ley, Madrid, 2010, pág. 464.

30 ALFONSO DELGADO, M.I., “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario”, *Revista digital CEMCI*, n.º 54, 2022, págs. 1-29.

y moderada, parece la más correcta: «tal cuestión debe resolverse atendiendo a la concreta situación del Ayuntamiento objeto del análisis. Así, no se le puede exigir lo mismo a un municipio de 500 habitantes que a una capital de provincia, por ejemplo. Y esta interpretación encuentra su cobertura jurídica en el art. 3.1 CC cuando establece que “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”. Se trataría, por tanto, de interpretar la norma en cuestión (el mentado art. 90.2 TREBEP) en relación con el contexto de la realidad del municipio y ponderando la misma con otra normativa: el art. 21 LPAC y la obligación de resolver “en todos los procedimientos”. Si se exige informe de funcionario, no se puede resolver. Pero, si se resuelve, tal finalización del procedimiento se consuma de forma contraria a Derecho por carecer del informe del funcionario, llevando a la Administración a un bucle infinito donde en la práctica puede suceder que, además de resolverse tarde, se resuelve con informe de técnicos no funcionarios... En definitiva: más correcto es que exista informe que resolver sin informe por carecer de funcionarios o que directamente no resolver».

Otro de los trámites cuya omisión se ha calificado de esencial y se ha denunciado con mayor frecuencia para fundamentar esta causa de nulidad es la ausencia de notificación, o notificación practicada incorrectamente. En el ámbito de las licencias, especialmente en el de las licencias de actividad, es perfectamente posible que la normativa urbanística prevea un trámite de audiencia a vecinos afectados por el objeto de la actividad de la que se pretende licencia. Así, por ejemplo, el artículo 30.2.a del derogado Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, establecía específicamente un trámite en el procedimiento para la concesión de licencias que consistía en la apertura de un período de información pública “para que quienes se consideren afectados de algún modo por la «actividad» que se pretende establecer puedan hacer las observaciones pertinentes. Se hará, además, notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto”.

A este respecto, lo primero que conviene destacar es que a menudo se confunde esta causa de nulidad con la prevista en el artículo 47.a LPAC, relativo a la vulneración de derechos fundamentales, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, y en su vertiente al derecho de defensa mediante la formulación de alegaciones en el procedimiento administrativo. Lo cierto es que más que una confusión es una mimetización, ya que, si efectivamente se ha omitido el trámite de audiencia legalmente preceptivo causando indefensión material, tanto se ha vulnerado el derecho fundamental a la defensa como se ha omitido un trámite esencial del procedimiento, de modo que la vulneración del derecho es consecuencia de la omisión del trámite.

No obstante, y tal y como hemos manifestado anteriormente en relación con el artículo 47.a LPAC, no se pueden considerar en todo caso y categóricamente como falta absoluta y total del procedimiento legalmente establecido, ni equipararse automáticamente a la omisión de un trámite esencial. Solo en aquellos casos en que se

Regap



ESTUDIOS

acredite algún tipo de indefensión material y efectiva esta omisión tendrá carácter esencial a los efectos revisorios. Tal y como ha manifestado la jurisprudencia<sup>31</sup>, y particularmente el Consello Consultivo de Galicia en su Dictamen 117/2022, de 27 de abril “la importancia del trámite de audiencia tiene que ponerse en relación con el contenido material de las alegaciones formuladas. Y, en este sentido, el solicitante de la nulidad no solo no ofrece ningún argumento material o de fondo en virtud del cual la licencia debería ser anulada, más allá de la omisión formal aludida, sino que la fundamentación empleada en su escrito refiere dos sentencias del Tribunal Supremo que consideran que la omisión de la notificación a los vecinos prevista en el artículo 30 del RAMINP son causas de mera anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho”.

A este respecto, también es preciso recordar que el deber de diligencia al que hace referencia el interesado en la actividad indagatoria de su domicilio no solo es exigible a la Administración, sino que también se predica del administrado. La jurisprudencia del TS y del TC coincide en manifestar que “no toda deficiencia en la práctica de la notificación implica necesariamente una vulneración del art. 24.1 CE ni, al contrario, ‘una notificación correctamente practicada en el plano formal’ supone que se alcance ‘la finalidad que le es propia’, es decir, que respete las garantías constitucionales que dicho precepto establece [SSTC 126/1991, FJ 5; 290/1993, FJ 4; 149/1998, FJ 3 ; y 78/1999, de 26 de abril, FJ 2], lo que sucedería, por ejemplo, en aquellos casos en los que la Administración no indaga suficientemente sobre el verdadero domicilio del interesado antes de acudir a la notificación edictal, o, habiéndose notificado el acto a un tercero respetando los requisitos establecidos en la ley, se prueba que el tercero no entregó la comunicación al interesado» (STS de 16 de diciembre de 2010 , rec. cas. núm. 3943/2007); deben valorarse “las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros<sup>32</sup> que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación” (STS de 22 de noviembre de 2011, recurso 2125/2011).

31 STS de 12 de mayo de 1999, recurso 5152/1993: “Por otra parte, es de tener en cuenta que la indefensión alegada de los vecinos que no fueron notificados de forma personal, que hubiera sido un grave vicio del acto determinante de su anulabilidad según el artículo 48.1 de la Ley de procedimiento administrativo entonces vigente lo que hubiera justificado su invocación por quien no la padeció, no se dio en este caso de forma completa al haber actuado en vía administrativa la comunidad de propietarios. Entiende la sala que es la concurrencia de estas dos circunstancias, notificación a los vecinos más interesados y actuación de la comunidad de propietarios en vía administrativa, que no se dan ni mucho menos en todos los supuestos de la rica casuística a la que es aplicable el Reglamento de actividades molestas, la que da lugar a que la indefensión no sea completa y por tanto no sea tampoco determinante de la anulabilidad”.

32 Respecto del comportamiento de los administrados, el Tribunal Supremo ha señalado que el principio de buena fe impide que el administrado, con su conducta, pueda enervar la eficacia de los actos administrativos (sentencias de 6 de junio de 2006, de 12 de abril de 2007 y de 27 de noviembre de 2008), y les impone “un deber de colaboración con la Administración en la recepción de los actos de comunicación que aquella les dirija” (sentencias de 28 de octubre de 2004, de 10 de junio de 2009 y de 16 de junio de 2009), lo que conlleva, en lo que aquí interesa, que, si el interesado incumple con la carga de comunicar el domicilio o el cambio del mismo, en principio –y, reiteramos la precisión, siempre que la Administración haya demostrado la diligencia y buena fe que también le son exigibles–, debe sufrir las consecuencias perjudiciales de dicho incumplimiento (sentencias de 10 de junio de 2009 y de 16 de junio de 2009).

## -Infracción de reglas esenciales para la formación de voluntad de órganos colegiados

La invocación de este vicio de unidad es mucho menos común que el anterior. En el ámbito de la Administración local, la competencia en orden a la concesión de las licencias en los municipios de régimen común –que son la inmensa mayoría de los municipios de España– es del alcalde (artículo 21.q LBRL) y, al tratarse de un órgano unipersonal –no colegiado–, difícilmente podrá apreciarse la concurrencia de este vicio. Tampoco en aquellos supuestos en que el alcalde delegue la competencia en el concejal del área. No obstante, sí podrá invocarse cuando la competencia esté legalmente atribuida a un órgano colegiado –la junta de gobierno, en los municipios de gran población del artículo 127 de la LBRL– o cuando el alcalde delegue dicha competencia en un órgano colegiado. En lo relativo a la vulneración de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados, deben entenderse referidas a las que regulan las fases para la válida constitución y adopción de acuerdos, y que pueden dividirse en la convocatoria; la composición; el orden del día; el *quorum* de asistencia; la deliberación y la votación. La apreciación de esta causa obliga a estudiar la normativa interna aplicable a cada órgano colegiado y Administración a la que pertenezca, pero, también en este caso, la solución que haya que ofrecerse será esencialmente casuística, después de la verificación de la existencia de un vicio que haya determinado la posible alteración de la voluntad del órgano colegiado.

En este sentido, la doctrina consultiva ha apreciado nulidad del acuerdo adoptado con *quorum* insuficiente<sup>33</sup>, o sin la mayoría legalmente exigida para la adopción del acuerdo<sup>34</sup>; y ha rechazado la concurrencia de dicha causa en un supuesto en que la intervención y votación para la adopción del acuerdo por parte de un miembro del órgano colegiado en el que concurría una causa de abstención no ha sido determinante de la formación de voluntad del órgano<sup>35</sup>.

### 4.6 Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición

Según reiterada doctrina del Consejo de Estado, la apreciación de esta causa requiere, entre otras circunstancias, “que falten los presupuestos esenciales para su

33 Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 444/2018, de 31 de octubre: “La nulidad viene dada en el presente supuesto porque, al ausentarse uno de los miembros de la Junta de Gobierno Local en la deliberación y votación de un asunto en el que ostentaba un interés directo, se conculcó la regla esencial para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, al haberse adoptado el acuerdo sin el *quorum* legalmente exigido, que es el de la asistencia de un número de miembros ‘no inferior a tres’ (artículo 113.1 c) del ROF”.

34 Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 100/2019, de 21 de marzo: “El carácter esencial que se predica de las reglas sobre votación –decisiva para la formación de la voluntad del órgano colegiado– determina que la adopción de los acuerdos sin la mayoría absoluta exigida en el citado artículo 110 del Reglamento de bienes de las entidades locales constituya un vicio determinante de la nulidad de pleno derecho”.

35 Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia 1252/2008, de 21 de enero de 2009.

adquisición, es decir, los presupuestos inherentes a la estructura definitiva del acto” y advierte que “una interpretación amplia del supuesto (...) podría provocar, dada su potencial “vis” expansiva, una desnaturalización del régimen mismo de la invalidez de los actos administrativos” (dictámenes núms. 53523/1999, 3305/2000, 3336/2000, 76/2003 y 1483/2007, entre otros muchos), con merma, además, del principio de seguridad jurídica. Si se admitiese que la carencia de cualquier requisito podría conllevar automáticamente la nulidad de pleno derecho, la regla general dejaría de ser la mera anulabilidad y pasaría a ser la nulidad de pleno derecho. En este sentido se pronuncia la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, Dictamen 375/2001 (reiterado en los 162/2005 o el 184/2006, entre otros), conforme al cual: “si la letra f) generara siempre, con un cierto automatismo, la sanción prevista, la nulidad de pleno derecho se convertiría en el supuesto general y casi único de los actos urbanísticos irregulares. Este resultado sería paradójico respecto de la estructura general del régimen de nulidades, en la totalidad del ordenamiento jurídico y, al mismo tiempo, contradictorio con los criterios del mismo ordenamiento urbanístico”. Por ese motivo, los distintos órganos consultivos (dictámenes del Consejo de Estado núms. 741/2004 y 528/2005, y Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia núm. 15/2008, de 13 de febrero) suelen distinguir entre requisitos esenciales (inherentes) y necesarios, y asocian tan sólo con los primeros de ellos el efecto propio de las nulidades de pleno derecho.

De este modo, no todos los requisitos necesarios para la adquisición de un derecho o el ejercicio de una facultad merecen el calificativo de esenciales. Además, a carencia de tales “requisitos esenciales” debe entenderse concurrente solo en aquellos casos en los que sea patente la ausencia de un presupuesto esencial o básico, que determina la adquisición del derecho o facultad de que se trate, pero no en aquellos otros en los que la controversia deriva de una mera interpretación, con eventuales soluciones razonablemente divergentes, de la normativa urbanística de aplicación. Por ello, esta distinción no se puede “establecer *a priori* y para todos los supuestos, sino de manera individual para cada uno de ellos” (Dictamen núm. 35/2009 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; Dictamen del Consejo de Estado 485/2012, de 24 de mayo, y STS de 26 de noviembre de 2008, recurso 1998/2006).

Trasladando las consideraciones expuestas a la revisión de oficio de los títulos urbanísticos, para identificar un supuesto nulidad radical no basta una discrepancia del contenido de la licencia con la ordenación urbanística, sino que es necesario que esta discrepancia sea sustancial, cualificada y notoria, en el sentido de que debe estar alejada de complejas operaciones de interpretación de la normativa jurídico-urbanística.

Así, la doctrina consultiva ha considerado que carecen de los requisitos esenciales las licencias incompatibles con el régimen jurídico del suelo, o que vulneran las determinaciones de un instrumento de ordenación que resulte vinculante (DCCG 38/2016, de 9 de marzo), o aquellas que permiten la demolición y posterior reconstrucción integral de un edificio en régimen de fuera de ordenación (DCCG 95/2022, de 8 de febrero). También ha dictaminado favorablemente la nulidad de una licencia para la rehabilitación de un almacén de aperos de labranza en suelo rústico, por no estar

vinculada a ninguna explotación agraria o ganadera y a la vez revestir características propias de las edificaciones residenciales (DCCG 268/2023, de 18 de septiembre). También el TSXG ha considerado carentes de los requisitos esenciales y por tanto nulas de pleno derecho este tipo de licencias. De este modo, “siendo el uso residencial, como vivienda unifamiliar aislada, que es lo autorizado por la licencia impugnada en esta litis, prohibido en suelo rústico, y no teniendo amparo posible la licencia que lo autoriza en el art. 40 LSG ni en la disposición transitoria tercera de la LSG, es evidente que la actuación municipal impugnada, al legalizar esa vivienda unifamiliar (...), legaliza un uso prohibido en suelo rústico, y con ello atribuye al solicitante de la licencia un derecho careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, por lo que concurre el motivo de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 f) de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas” (STXSG de 1 de abril 2022, recurso 4293/2021).

Al contrario, se ha considerado que una licencia no es nula de pleno derecho por una mera discordancia en la documentación gráfica, ya que “la discordancia de los viales ... no constituye manifiestamente el tipo infractor citado, pues a todas luces no es lo mismo un desajuste gráfico entre los planos que una manipulación o declaración equívoca (...). Además, es de notar que el desplazamiento de los viales, que los propios servicios municipales califican de ligero (...), no supone que se carezca de los requisitos esenciales para llevar a cabo las obras amparadas por la licencia, con lo que tampoco concurre la causa de nulidad de pleno derecho” (Dictamen del Consejo de Estado 1070/2013, de 24 de octubre).

#### 4.7 Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley

Dentro de este supuesto tienen cabida las previsiones de las legislaciones urbanísticas que contemplan causas específicas de nulidad de pleno derecho de determinadas licencias.

En el caso de Galicia, existe una previsión (art. 155.2 LSG) que sanciona con la nulidad de pleno derecho aquellas licencias otorgadas con infracción de la normativa urbanística en zonas verdes, espacios libres públicos, viarios, dotaciones o equipamientos públicos. La propia norma autonómica remite a los procedimientos de revisión de oficio para promover la unidad de dichas licencias (art. 154.2). Con fundamento en esta causa, el Consello Consultivo de Galicia dictaminó favorablemente la nulidad de una licencia otorgada sin la autorización autonómica preceptiva en suelo rústico para la construcción de una nave concurso de almacenaje y oficinas (CCG 97/2006, de 9 de febrero), y de una licencia para reforma y ampliación de una nave que afectaba a una parcela calificada como sistema general de equipamientos (CCG 312/2008, de 23 de enero).

En cuanto a la normativa básica estatal, el artículo 55 del TRLSRU, en términos idénticos a la autonómica, establece que “serán nulos 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”.

## 5 Conclusiones

La definición del “urbanismo” como disciplina técnico-jurídica ha experimentado una constante evolución desde sus orígenes, pues ha pasado de un concepto restringido a la organización funcional de la ciudad a otro mucho más amplio y transversal en el que tienen cabida materias tan diversas como la protección del medio ambiente, la aplicación de las nuevas tecnologías, el impacto demográfico o la perspectiva de género.

Pero, cualquiera que sea la definición doctrinal, la noción de “interés público” ha estado presente como un elemento esencial del urbanismo desde el origen de esta disciplina. Esta noción se extiende de forma lógica a los títulos administrativos de naturaleza urbanística, por cuanto suponen el último tentáculo de la ejecución material del planeamiento y de la gestión urbanística. Es buen ejemplo de lo que acabamos de exponer la amplísima legitimación reconocida a los efectos de impugnar licencias a través de la acción pública urbanística, de suerte que cualquier ciudadano, asociación, persona jurídica o Administración tiene capacidad para promover su nulidad sin necesidad de acreditar ningún interés particular. De algún modo, entendemos que todos somos potenciales perjudicados cuando se otorga una licencia que contraviene la normativa urbanística y, por ello, todos podemos impugnarla.

Las licencias, como última fase de la ejecución del planeamiento urbanístico, deben adecuarse a la normativa vigente, y ello exige acotar los límites temporales y materiales en que puede producirse su ejecución. En consecuencia, la anulación de la licencia es, *per se*, un efecto indeseable, por implicar una mala interpretación o aplicación de la normativa, cuyas consecuencias, para el titular, pero también para el conjunto de la ciudadanía, pueden ser ciertamente gravosas. Precisamente por ello, es imprescindible que el ordenamiento jurídico establezca mecanismos ágiles y eficaces para la depuración de aquellos títulos que contravengan la legalidad vigente.

La revisión de oficio de títulos administrativos habilitantes en materia urbanística constituye una herramienta excepcional, pero a la vez esencial, de autotutela administrativa en el ámbito urbanístico. Su carácter extraordinario exige una interpretación estricta y una fundamentación precisa de las causas tasadas de nulidad de pleno derecho recogidas en la normativa vigente, especialmente en el artículo 47.1 de la LPAC.

Se trata de un mecanismo que ha adquirido relevancia con el paso de los años. A pesar de que su regulación ha sufrido pocos cambios desde su configuración inicial en la Ley de procedimiento administrativo de 1958, su utilización se ha incrementado exponencialmente, y uno de los campos en los que ha generado un mayor acervo jurisprudencial y doctrinal es el relativo a los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística.

La revisión de licencias participa de las características generales aplicables a la revisión de todos los actos administrativos, pero también ha dado lugar a su peculiar idiosincrasia. Prueba de ello es que la totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas, así como la normativa básica estatal –TRLSTRU–, realizan constantes menciones a la posibilidad de revisar licencias nulas de pleno derecho y remisiones a la legislación del procedimiento administrativo común para conseguir tal efecto.

En la práctica, los vicios de nulidad de pleno derecho que se invocan con mayor frecuencia en la pretensión de anular las tradicionalmente denominadas licencias son los relativos a la ausencia de los requisitos esenciales en la licencia otorgada y los relativos a la omisión de trámites esenciales. Ello es consecuencia del carácter reglado que tienen los procedimientos para el otorgamiento de licencias y de la importancia que las formalidades procedimentales y los requisitos de naturaleza urbanística tienen en su concesión.

El sistema jurídico español, apoyado en una consolidada jurisprudencia y doctrina consultiva, aboga por un uso prudente y proporcionado de esta potestad, impidiendo su conversión en una vía ordinaria de depuración de ilegalidades y manteniendo su excepcionalidad, para preservar el equilibrio entre la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los ciudadanos por un lado y el respeto a la legalidad urbanística por otro.

## 6 Bibliografía

- ALFONSO DELGADO, M.I.: “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario”, *Revista Digital CEMCI*, n.º 54, 2022., págs. 1-29.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J.: “Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta con propuesta desfavorable”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 115, 2019, págs. 17-52.
- CANO CAMPOS, T.: “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo”, *Derecho Administrativo. Nueva Época*, n.º 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- CHAVES GARCÍA, J.R.: “El requerimiento preliminar entre administraciones públicas del art.44 de la LRJCA”, *Revista Gabillex*, n.º 5, 2016.
- CHOLBI CACHÁ, F.A.: *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*. Editorial La Ley, Madrid, 2010.
- DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M.: “Los límites a la acción de nulidad de títulos habilitantes”, *Revisión*, n.º 305, 2016, págs. 17-79.
- EZQUERRA HUERVA, A.: “Una visión panorámica del régimen de anulación de licencias urbanísticas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 207, 2020.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D.: “El “dies ad quem” del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las licencias y órdenes de ejecución”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 43, 2019, págs. 77-98.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Tomo II. Civitas. Madrid, 1997.

MARTÍN VALERO, A.I.: “La cosa juzgada como límite a la revisión de oficio de los actos administrativos”, *Revista Actualidad Administrativa*, n.º 4, 2023.

ROMERO GIMÉNEZ, G.: “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 10, 2016.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 105, 2016, págs. 247-273.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios jurídicos del Derecho administrativo*, Wolters Kluwer, 2010.

## 7.- Jurisprudencia

### **Tribunal Constitucional**

STS 12/2008 de 29 de enero de 2008 (BOE de 29 de febrero de 2008)

STC 13/2009, de 19 de enero (BOE del 13 de febrero de 2009)

### **Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)**

STS de 7 de junio de 1989, recurso 795/84

STS de 12 de mayo de 1999, recurso 5152/1993

STS de 18 de mayo de 2001, recurso 2678/1995

STS de 15 de abril de 2004, recurso 7249/1991

STS de 8 de abril 2008, recurso 711/2004

STS de 26 de noviembre de 2008, recurso 1998/2006

STS de 22 de noviembre de 2011, recurso 2125/2011

STS de 11 de abril 2013, recurso 2200/2013

STS de 22 de marzo de 2015, recurso 3957/1999

STS de 2 de febrero 2017, recurso 91/2016

STS de 5 de diciembre de 2018, recurso 1910/2016

STS de 12 de marzo de 2020, recurso 846/2018

STS de 11 de marzo de 2021, recurso 347/2019

STS de 4 de octubre de 2022, recurso 5518/2020

STS de 23 de mayo de 2022, recurso 741/2021

STS de 30 de noviembre de 2022, recurso 7281/2020

STS de 19 de diciembre de 2022, recurso 702/2022

STS de 7 de febrero de 2023, recurso 3435/2021

STS de 11 de julio de 2023, recurso 957/2023

### **Tribunales superiores de justicia (sala de lo contencioso-administrativo)**

STSJ de Castilla-La Mancha, de 1 de febrero de 2016, recurso 321/2014

STSJ de Castilla-La Mancha, de 8 de abril 2019, recurso 208/2017

STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de mayo 2005, recurso 355/2003

STSXG de 4 de febrero de 2003, recurso 4534/2012

STSXG de 28 de marzo de 2019, recurso 4440/2017

STSXG de 20 de junio de 2019, recurso 4057/2018  
STSXG de 29 de septiembre de 2019, recurso 4368/2018  
STSXG de 1 de abril 2022, recurso 4293/2021  
STSJ de Madrid, de 20 de marzo de 2018, recurso 628/2016  
STSJ de Navarra de 29 de abril de 2019, recurso 284/2018

### **Doctrina consultiva**

#### **Consello Consultivo de Galicia**

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 97/2006, de 9 de febrero  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 886/2007, de 21 de noviembre  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 312/2008, de 23 de enero  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 1252/2008, de 21 de enero  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 495/2015, de 10 de mayo de 2016  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 38/2016, de 9 de marzo  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 275/2017, de 4 de septiembre  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 290/2017, de 23 de agosto  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 63/2020, de 27 de agosto  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 95/2022, de 8 de febrero  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 266/2020, de 12 de noviembre  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 277/2021, de 15 de septiembre  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 281/2022, de 28 de septiembre  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 268/2023, de 18 de septiembre  
Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 271/2023, de 31 de agosto

#### **Consejo de Estado**

Dictamen del Consejo de Estado 45853/1983, de 17 de noviembre  
Dictamen del Consejo de Estado 729/1991, de 13 de junio  
Dictamen del Consejo de Estado 1532/1992, de 4 de marzo de 1993  
Dictamen del Consejo de Estado 1387/94, de 21 de septiembre  
Dictamen del Consejo de Estado 2124/1994, de 7 de diciembre  
Dictamen del Consejo de Estado 3035/1995, de 25 de abril  
Dictamen del Consejo de Estado 542/1996, de 7 de marzo  
Dictamen del Consejo de Estado 906/1996, de 28 de marzo  
Dictamen del Consejo de Estado 926/1997, de 3 de abril  
Dictamen del Consejo de Estado 4894/1997, de 23 de octubre  
Dictamen del Consejo de Estado 6175/1997, de 19 de febrero de 1998  
Dictamen del Consejo de Estado 2301/1998, de 10 de septiembre  
Dictamen del Consejo de Estado 173/2008, de 30 de abril,  
Dictamen del Consejo de Estado 1365/2008, de 13 de noviembre  
Dictamen del Consejo de Estado 2002/2008, de 11 de diciembre  
Dictamen del Consejo de Estado 1592/2011, de 17 de noviembre  
Dictamen del Consejo de Estado 485/2012, de 24 de mayo  
Dictamen del Consejo de Estado 1070/2013, de 24 de octubre  
Dictamen del Consejo de Estado 1123/2020, de 13 de abril

Órganos consultivos autonómicos

regap



ESTUDIOS

Dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura 268/2012, de 12 de abril  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha 33/1996, de 29 de octubre  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 110/2012, de 23 de febrero  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 297/2012, de 31 de mayo  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 552/2013, de 18 de julio  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 714/2013, de 18 de octubre  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 85/2015, de 19 de marzo  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 190/2015, de 7 de julio  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 372/2016, de 22 de septiembre  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla León 283/2018, de 5 de diciembre  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla León 444/2018, de 31 de octubre  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 100/2019, de 21 de marzo  
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 296/2020, de 24 de septiembre  
Dictamen del Consejo Consultivo de Madrid 145/2009, de 11 de marzo  
Dictamen del Consejo Consultivo de Madrid 73/2011, de 9 de marzo  
Dictamen del Consejo Consultivo de Murcia 188/2019, de 13 de mayo  
Dictamen Consejo Consultivo de Navarra 24/2014, de 8 de septiembre  
Dictamen del Consejo Consultivo de Navarra 13/2015, de 1 de junio  
Dictamen del Consejo Consultivo de la Rioja 96/2010, de 25 de noviembre