

La revisión de oficio de las concesiones y licencias urbanísticas

José M^a Boquera Oliver
Catedrático de la Universidad de Valencia

SUMARIO: I. CONCESIONES Y LICENCIAS URBANÍSTICAS. II. LA IRREVOCA-BILIDAD DE LAS CONCESIONES Y LICENCIAS URBANÍSTICAS Y SUS EX-CEPCIONES. 1. La revisión de oficio y el desconocimiento de la existencia de las licencias en la Ley de Procedimiento Administrativo y en la Ley del Suelo. A. Ley de Procedimiento administrativo. B. Ley del Suelo. 2. La revisión de oficio de los actos administrativos según la Ley de Régimen Jurídico de las Admi-nistraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. III. LA NUE-VA REGULACIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO DE LAS CONCESIONES Y LICENCIAS URBANÍSTICAS. 1. La obligación de la revisión. 2. El dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. 3. La suspensión del acto sometido al procedimiento de revisión. 4. El titular de la facultad de revisión.

I. CONCESIONES Y LICENCIAS URBANÍSTICAS

Cada día que pasa se aprecian más claramente las consecuencias de la revolución que la Ley 8/1990, de 25 de julio, llevó a cabo en el derecho de propiedad de la tierra. Esta Ley colectivizó las facultades urba-nísticas de los propietarios de terrenos. Éstos ya no tienen los derechos urbanísticos que han tenido durante siglos.

La expresión «gradual adquisición (por los propietarios de tierra) de las facultades urbanísticas» que utilizó la citada Ley (Art. 9.2) y utiliza la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 (Art. 20.2) pone de relieve que el propietario de un terreno sólo por serlo no tiene facultades urbanís-ticas, sino que las adquiere gradualmente.

La Ley del Suelo intenta hacernos creer que los propietarios adquier-en dichas facultades al cumplir los deberes que ella les impone, pero esto no es cierto. El cumplimiento de los deberes legales por los propieta-rios son condiciones que deben reunir para que las Administraciones públicas les otorguen expectativas y derechos urbanísticos. La Adminis-tración estatal o comunitaria, mediante el acto de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana, concede a algunas propiedades,

y con ellas a sus titulares, la aptitud inicial para su edificación; las Administraciones con competencia para aprobar los Planes Parciales o Especiales, al aprobarlos, les otorgan el derecho a urbanizar; la Administración municipal, con la certificación acreditativa de que se ha terminado la urbanización, les concede el derecho al aprovechamiento urbanístico; la Administración municipal, mediante la licencia de edificación, les otorga el derecho a edificar; cuando la edificación concluye «al amparo de licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística» (Artículo 37.1 de la LS) y el técnico competente certifica la finalización de la obra según el proyecto aprobado (Art. 37.2 de la LS), el propietario del terreno adquiere el derecho a la edificación.

El otorgamiento sucesivo o gradual por las Administraciones públicas de las facultades urbanísticas divide en dos grandes categorías a las todavía llamadas licencias urbanísticas. Ahora existen licencias urbanísticas que otorgan derechos a los particulares y licencias urbanísticas que declaran que los particulares tienen derechos. Las primeras son actos administrativos constitutivos de derechos. Las segundas son actos administrativos declarativos de derechos. Unas y otras permiten, además, el ejercicio de los derechos que otorgan o declaran. El ejemplo más claro de las primeras son las mal llamadas licencias de edificación, porque, como dice la LS, otorgan o conceden el derecho a edificar. Ejemplo de las segundas son las licencias de demolición o las de modificación de la estructura de una edificación. La razón es evidente. El propietario de suelo no tiene el derecho a edificarlo. Se lo otorga, como regla general, el Municipio, pero adquirido el derecho a la edificación, su titular tiene derecho a demolerla o a modificar su estructura. Para hacer estas cosas necesita licencia (Artículo 242.2 de la LS). Tenemos, pues, actos administrativos llamados licencias que son concesiones de derechos, —actos «por los que se adquieren facultades o derechos»—, y actos administrativos llamados licencias que son declaraciones de derechos —actos por los que se declaran facultades o derechos—. Unos y otros son actos de contenido mixto, pues al mismo tiempo que conceden o declaran derechos permiten su ejercicio. Pero no deben ser calificados por este efecto, porque la calificación podría hacer olvidar el efecto principal.

II. LA IRREVOCABILIDAD DE LAS CONCESIONES Y LICENCIAS URBANÍSTICAS Y SUS EXCEPCIONES

Las concesiones urbanísticas y las licencias urbanísticas son actos favorables a los administrados, por lo que, en principio, son irrevocables.

La irrevocabilidad del acto administrativo es una limitación intrínseca al poder de la Administración; al poder de crear unilateralmente e

imponer consecuencias jurídicas que gozan de la presunción «*iuris tantum*» de legalidad. El efecto jurídico se presume legal y por esto resulta irrevocable. El poder tiende a eliminar o disminuir sus límites aunque nazcan de su misma esencia. La historia reciente de nuestra legislación administrativa demuestra que la Administración aprovecha las leyes que sobre ella se dictan para erosionar la irrevocabilidad de los actos administrativos. En 1957, la LRJAE, mediante el invento de la revisión de oficio, hizo revocables los actos administrativos favorables a los administrados que fueran manifiestamente ilegales. En 1958, la LP amplió la revisión de oficio a los actos nulos de pleno derecho. En 1992, la Ley sobre Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluye nuevas causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, y con ello aumenta la posibilidad de revisar de oficio las resoluciones favorables a los administrados, si bien ha eliminado la revisión de oficio de las disposiciones administrativas (Artículos 102 y 103).

Las leyes especiales o sectoriales también incluyen excepciones a la irrevocabilidad de los actos administrativos. La legislación urbanística las tiene con respecto a las licencias. Me referiré, en primer lugar, a las excepciones a la irrevocabilidad de los actos administrativos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en vigor al comenzar a regir la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992. Después a las excepciones que esta Ley establece a la irrevocabilidad de concesiones y licencias urbanísticas.

1. La revisión de oficio y el desconocimiento de la existencia de las licencias en la Ley de Procedimiento Administrativo y en la Ley del Suelo.

A. Ley de Procedimiento Administrativo

Según la Ley de Procedimiento Administrativo (Artículo 109), *en cualquier momento*, la Administración, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, podrá dejar sin efecto sus actos nulos de pleno derecho. *Dentro de un período de cuatro años*, contado desde la adopción de los actos, la Administración podrá anularlos si son manifiestamente ilegales y así lo dictamina el Consejo de Estado. De este modo la Administración Pública se ahorra el recurso de lesividad cuando quiere destruir sus actos si estos son nulos o manifiestamente ilegales. La LP no pensó en que las decisiones sobre la revisión de los actos administrativos fueran fiscalizadas por la Jurisdicción contenciosa-administrativa. Inventó, para que los administrados participaran en este procedimiento, la revisión de oficio a instancia del intere-

sado, germen de la desnaturalización que después ésta ha sufrido. El Consejo de Estado, órgano consultivo de la Administración, debía manifestar si los actos administrativos eran o no nulos o manifiestamente ilegales. Su intervención constituía la única garantía de los derechos de los particulares. La mayoría de la jurisprudencia entendió que cuando la revisión la pedían los particulares, la Administración no tenía la obligación de iniciar, tramitar y resolver el procedimiento correspondiente. Esto diferenciaba claramente los recursos administrativos de la instancia del interesado dirigida a la Administración para que revisara de oficio sus actos. Con los recursos el particular tiene derecho y siempre obtiene una contestación, expresa o presunta, a su pretensión de que sean destruidos o modificados los actos que impugna. La S. de 17 de julio de 1972, Sala 3ª, demostró con variadas razones que la petición de revisión no era «una acción de nulidad», tesis que en la doctrina defendió Santamaría Pastor¹. Entre otros argumentos, dicha Sentencia utilizó el siguiente: El particular lesionado por un acto administrativo tiene siempre la posibilidad de recurrir, «si renunció a utilizar los remedios procesales que tenía a su disposición es lógico y racional que en las potestades excepcionales que la Ley otorga a la Administración para la revisibilidad de oficio de sus propios actos sólo se le permita al particular interesado excitar la actividad de la Administración...». En otras palabras, el particular denunciaba a la Administración que su acto estaba viciado de nulidad de pleno derecho o era manifiestamente ilegal.

La revisión de oficio de los actos administrativos suele alterar su firmeza, lo que no es una cuestión menor, pues al destruir o modificar en cualquier momento o dentro de un periodo de cuatro años lo que se cree que ya es un acto inalterable, se viene abajo el entramado de relaciones jurídicas que puede haberse formado a partir de él. Esta es otra diferencia entre la petición de revisión y los recursos ordinarios, pues estos sólo son admisibles mientras los actos no son firmes, condición que adquieren habitualmente si son expresos, al transcurrir un mes y como máximo dos meses desde su notificación, y un año si son presuntos, aunque esto último se discute.

Existe una jurisprudencia minoritaria y un nutrido grupo de autores que defienden la tesis de que el particular tiene derecho a que la Administración inicie, tramite y resuelva su petición de revisión del acto. De este modo intentan convertir la revisión de oficio en un nuevo medio para la defensa de los intereses de los administrados —me estoy refiriendo a la situación durante la vigencia de la LP—. Cuando estos no ha recurri-

¹ *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, IEA, Madrid, 1972, p. 396 y ss.

do contra el acto en tiempo oportuno, pueden alegar en cualquier momento que éste padece un vicio de nulidad o en el plazo de cuatro años que es manifiestamente ilegal. Si se acepta esta tesis y la Administración no revisa el acto, la Jurisdicción contencioso-administrativa decidirá lo procedente, consecuencia lógica de admitir que cuando los particulares se lo piden la Administración tiene la obligación de iniciar y resolver el procedimiento de revisión del acto administrativo. Incluso dicha Jurisdicción podrá enjuiciar la legalidad del acto administrativo de revisión, pues el particular tendrá legitimación para pedir este juicio.

B. *La Ley del Suelo*

En la Ley del Suelo existen supuestos de inexistencia legal de concesiones y licencias urbanísticas. Los actos administrativos parecen existir pero no existen cuando les falta algún elemento esencial. Pero las leyes de la misma manera que dicen «Tú, acto administrativo, eres nulo de pleno derecho», pueden decir y dicen «Tú, acto administrativo, no existes». La diferencia entre que dispongan una cosa u otra es muy grande. Sin entrar ahora en detalles, recordaremos que los actos nulos de pleno derecho la Administración puede revisarlos de oficio, mientras que a los actos inexistentes la Administración puede desconocerlos.

La Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, en su artículo 242.6, dispone que «en ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico». Su artículo 33.2 establece que las licencias de edificación sólo otorgan el derecho a edificar cuando «el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable».

La licencia presunta no se entiende adquirida, no existe, cuando es contraria a las leyes o a los planes urbanísticos. Esto ocurrirá cuando el proyecto que acompañó a su petición contradice a la legislación o al planeamiento urbanístico. Lo mismo le ocurre a la concesión de edificación expresa cuando el proyecto que acompañó a su solicitud no es conforme con la ordenación urbanística aplicable. En un caso y en otro la concesión o la licencia será contraria a la legislación o el planeamiento urbanístico. Pero el artículo 242 dice que no se entiende adquirida o existente la licencia y el artículo 33 dice que la edificación no tiene contenido, pues no otorga el derecho a edificar que es su efecto propio. González Pérez ², al comentar el artículo 178.3 de la Ley del Suelo de 1976, análogo, pero no idéntico, al primer precepto citado de

² *Comentarios a la Ley del Suelo*, Cívitas, Madrid, 1990, II, 5ª Ed., pág. 1637.

la Ley vigente, decía que en cuanto el proyecto «infrinja el Ordenamiento jurídico, aún cuando se den los supuestos de hecho para que pueda considerarse otorgada la licencia, este otorgamiento no supondrá el reconocimiento de facultades a favor del solicitante. Por tanto, no se niega la existencia del acto. Lo que se niega es que hayan derivado facultades del mismo. Y al no existir facultades, al no derivar derechos subjetivos, no existe *límite alguno* para que la Administración pública, *sin sujeción a procedimiento formal alguno*, revise el acto y lo deje sin efecto. Por lo que no habrá lugar a indemnización a favor del petionario de la licencia si se ordenara posteriormente o la suspensión de actividades o la demolición de lo realizado en ejecución del proyecto (artículo 5.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística)».

González Pérez entiende que el acto existe, pero que de él no derivan derechos subjetivos, y afirma que sin límite alguno, sin sujeción a procedimiento formal alguno, la Administración puede revisarlo y dejarlo sin efecto, sin que haya lugar a indemnización por la paralización y la demolición de lo realizado en ejecución del proyecto. Pero un acto de concesión que no concede nada es un acto sin contenido. Un acto administrativo sin contenido —elemento esencial del mismo— es un acto aparente, pero inexistente. La Administración no revisa el acto en el sentido propio de esta expresión, sino que lo desconoce. No le hace caso; actúa como si no existiera, porque no existe ³.

Las concesiones expresas y presuntas de edificación y las demás concesiones y licencias urbanísticas otorgadas por silencio contrarias a la legislación o al planeamiento urbanístico realmente tienen contenido, otorgan o declaran derechos, pero la LS dispone que se consideren y se traten como actos sin efecto jurídico, sin contenido, como actos inexistentes. La voluntad legal carece de fundamento lógico.

En cambio las concesiones y licencias cuyo contenido sea manifiestamente una infracción urbanística grave, según el artículo 254.1 de la LS, existen, pues deben revisarse de oficio «por la Corporación municipal que las otorgó a través de alguno de los procedimientos del artículo 110 de la LPA». La licencia cuyo contenido constituye una infracción urbanística grave es una licencia contra la legislación urbanística. A las licencias que se les pueda aplicar el artículo 242.6 o el artículo 33.2 no valdrá la pena aplicarles el artículo 254 de la misma ley y molestarse en seguir alguno de los procedimientos del artículo 110 de la Ley de Proce-

³ El artículo 178.3 de la LS de 1976 decía que no se entenderán adquiridas facultades. El artículo de la LS vigente lo dice más claro, aunque no con exactitud: no se entenderán adquiridas licencias; no se entienden existentes esta clase de actos administrativos.

dimiento administrativo; será más cómodo para la Administración desconocerlas de conformidad con aquellos preceptos. Cuando se aplique el artículo 254 de la LS la Corporación municipal no es que puede sino que debe revisar las licencias. Esta era su peculiaridad con respecto al artículo 110 de la LP interpretado por la jurisprudencia mayoritaria.

Con unas u otras expresiones la jurisprudencia mayoritaria entendió que las concesiones y licencias ilegales otorgadas por silencio podían desconocerse. Algunas sentencias decían solamente que no podía «invocarse el otorgamiento de la licencia» (S. de 12 de noviembre de 1985). Si no puede invocarse el otorgamiento de la licencia es como si no se tuviera licencia.

También había sentencias (SS. de 2 de abril de 1975 y de 24 de octubre de 1978) que disintían de la conclusión anterior y manifestaron que, en ningún caso, la Administración pública puede, sin seguir el procedimiento de la revisión de oficio, declarar que la licencia otorgada por silencio es ilegal y no existe y actuar en consecuencia. Las concesiones y licencias presuntas consideradas ilegales deben declararse nulas de pleno derecho o manifiestamente ilegales, para poder suspender y demoler las obras construidas a su amparo.

En el cuadro legislativo dibujado —correspondiente al momento anterior a la entrada en vigor de la Ley 30/92— las cosas podían suceder de la manera siguiente: El particular pedía la mal llamada licencia de edificación; la Administración debía otorgársela o denegársela expresamente, pero si la Administración incumplía su obligación y transcurría el tiempo necesario para que el solicitante entendiera que se le había otorgado la licencia por silencio administrativo, ya podía edificar. La Administración podía concluir que lo que había otorgado mediante silencio era contrario a la legislación o el planeamiento urbanístico. Si el propietario había iniciado la obra, la Administración podía considerarla clandestina y reaccionar contra ella conforme dispone el artículo 248 de la LS, «suspensión inmediata» y, «previa la tramitación del oportuno expediente», orden de demolición a costa del interesado [artículo 248.1 a) de la LS].

Lo mismo ocurrirá si la Administración sin deber, porque el proyecto que el particular acompañó a la solicitud de licencia no era conforme con la ordenación urbanística aplicable, le otorgó el derecho a edificar [Artículo 33 de la LS en relación con su artículo 28. 1 a] ⁴.

⁴ La Administración, si el proyecto de la obra no es conforme con la ordenación urbanística aplicable, no debe otorgar la licencia. Pero por desidia o por malicia puede otorgarla expresa o presuntamente aun cuando el proyecto presentado no sea conforme con la ordenación urbanística. La LS remedia las consecuencias de lo que no debió hacer la Administración disponiendo que no se ha adquirido el derecho a edificar.

El particular contra la orden de paralización o demolición de la obra podrá recurrir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo para demostrar que existe acto administrativo y que éste no puede desconocerse. Pero todo habrá cambiado para él. Le han parado la obra; le han dicho que presentó un proyecto no conforme con la ordenación urbanística, y será parte recurrente en un proceso judicial que se resolverá al cabo de unos años.

2. La revisión de oficio de los actos administrativos según la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común

Tan sólo unos meses después de entrar en vigor el nuevo texto refundido de la Ley del Suelo, se publicó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta Ley, entre otras muchas cosas, aumenta las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y convierte a la revisión de oficio también en un procedimiento de impugnación de actos administrativos.

Inspirándose en la legislación urbanística (concretamente en el artículo 33 de la LS) y guiándose por la jurisprudencia minoritaria, antes recordada, sobre la necesidad de revisar de oficio las licencias otorgadas por silencio contrarias al Ordenamiento jurídico, se redactó el apartado f) del artículo 62, 1, de la Ley 30/92. Este precepto dispone que son nulos de pleno derecho «los actos expresos o presuntos (de las Administraciones públicas) contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». Este artículo se aplica únicamente a las concesiones de facultades o derechos. La revisión de oficio de las licencias o autorizaciones para el ejercicio de derechos (licencias de cambio de estructura, primera utilización de las edificaciones, licencias de demolición,...), sólo será posible cuando la Administración aprecie que en ellas existe otra de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/92 o sean gravemente contrarias a leyes o reglamentos (artículo 103.1 de la misma Ley).

Ahora el acto administrativo expreso o presunto que concede derechos a quien no reúne los requisitos esenciales para su adquisición es nulo de pleno derecho, pero no inexistente. No puede desconocerse; puede revisarse de oficio siguiendo el procedimiento establecido por el artículo 102 de la Ley 30/92. El acto, por tanto, será eficaz mientras no sea declarado nulo. Cuando se declare nulo todos sus efectos desaparecerán «*ex tunc*».

Uno de los requisitos esenciales para adquirir el derecho a edificar es que el proyecto presentado junto a la petición de la mal llamada licencia sea conforme con la ordenación urbanística aplicable. Si no lo es, el acto de concesión expreso o presunto será contrario al ordenamiento jurídico, pero se habrá adquirido el derecho a edificar. Adquirido el derecho a edificar, la declaración de nulidad del acto de concesión y consecuentemente la extinción «in radice» de sus efectos jurídicos, origina a favor del particular derecho a la indemnización de los daños y perjuicios causados por la negligencia grave de la Administración que otorgó la licencia sin un proyecto conforme con la ordenación urbanística (Artículo 240 de la LS). Pocos meses después de entrar en vigor el artículo 33.1 de la LS, la Ley 30/92 lo ha cambiado.

No tiene justificación subordinar la concesión del derecho a edificar a que el proyecto que acompañe a su petición se acomode a la ordenación urbanística aplicable. La acomodación o no del proyecto de la obra al plan es un hecho de apreciación relativa. Cuando la Administración considere que el proyecto de la obra no se acomoda a la ordenación urbanística debe denegar la concesión del derecho a edificar. La Ley 30/92 ha suavizado lo que había dispuesto el artículo 33 de la Ley del Suelo. De oficio, previo el procedimiento correspondiente, la Administración municipal puede declarar nula la concesión del derecho, pero no afirmar que el propietario del terreno no adquirió el derecho a edificar. La obra iniciada de acuerdo con la concesión de edificación no será una obra clandestina, será una obra ilegal, que es cosa muy diferente, por ser conforme a una concesión ilegal. La obra no se podrá demoler mientras la concesión no sea declarada nula de pleno derecho y por su demolición se tendrá derecho a la correspondiente indemnización ⁵.

¿El artículo 62.1 f de la Ley 30/92 ha derogado el artículo 33 de la Ley del Suelo? Creo que sí, porque aunque aquella es una norma general y ésta especial, la Ley 30/92 tiene el propósito de establecer, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 149. 1. 18ª de la Constitución, un procedimiento y régimen común para todos los actos de las Administraciones públicas. Esto implica la clara voluntad de derogar a todas las normas especiales de contenido diferente ⁶.

⁵ La Ley 30/92 ha corregido a la LS, pero todavía es una exigencia desmesurada la de que el proyecto de la obra tenga que ser conforme con la ordenación urbanística aplicable para que la concesión del derecho a edificar, expresa o presunta, pueda ser considerada legal.

⁶ Las autorizaciones urbanísticas expresas o presuntas que infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario podrán revisarse de oficio, sin necesidad de que la infracción sea manifiesta, según el Artículo 103.1 a) de la Ley 30/92, que ha derogado por asunción el artículo 254.1 de la Ley del Suelo. Esto sólo podrá hacerse antes de transcurridos cuatro años desde su otorgamiento [Artículo 103. 1 b)] de la misma Ley.

III. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO DE LAS CONCESIONES Y LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Conviene que reparemos en algunos puntos de la nueva regulación de la revisión de oficio.

1. La obligación de la revisión

Durante la vigencia de la LP, como dije anteriormente, se discutió si cuando el particular pedía la iniciación del procedimiento de revisión existía por parte de la Administración pública la obligación de iniciarlo. La jurisprudencia mayoritariamente concluyó que no. La Ley 30/92, dice que sí. En un recóndito precepto, en el artículo 118.3, que se refiere al recurso de revisión, dice que la interposición de este recurso «no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 102 (artículo que regula la revisión de oficio de los actos nulos) y 105.2 (que regula la rectificación de errores) de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se substancien y resuelvan». No acabo de descubrir por qué este precepto cita el artículo 102 y no el 103 aplicable a los actos anulables por ser gravemente contrarios a las leyes y a los reglamentos. Pero los artículos 102.4 y 103.6 de la misma Ley disponen que «transcurrido el plazo para resolver (sobre la petición de revisión) sin que se hubiera dictado resolución se podrá entender que ésta es contraria a la revisión del acto». En virtud de esta regla el particular siempre tiene una contestación a su petición de revisión. Cuando la Administración no inicie el procedimiento de revisión, el transcurso del tiempo (tres meses, según el artículo 42.2 de la Ley 30/92) dará lugar a un acto presunto de denegación de la revisión. Este acto podrá, sin duda, ser impugnado, igual que la revisión expresa, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, porque así lo dispone el artículo 102.2 de la misma Ley.

Los preceptos citados han convertido a la petición de revisión presentada por el particular a la Administración en un recurso administrativo, que las más de las veces será extraordinario por ir dirigido contra actos firmes ⁷.

Hoy la revisión de oficio constituye, de una parte, una facultad de la Administración para destruir sus actos nulos de pleno derecho o que

⁷ La exposición de motivos, apartado 13, de la Ley 30/92 dice: «La revisión de oficio,... se configura como un verdadero *procedimiento de nulidad*, cuando se funde en esta causa, recogiendo la unanimidad de la doctrina jurisprudencial y científica». Explicación imprecisa con una afirmación temeraria —la unanimidad de la doctrina y de la jurisprudencial—, pero suficientemente expresiva de lo que la Ley ha hecho.

infringen gravemente normas de rango legal y reglamentario, aun cuando tengan la condición de firmes, y de otra, un procedimiento de impugnación o recurso que los particulares interesados pueden utilizar contra los actos administrativos con los mismos vicios y con la misma condición.

2. El dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma

Este dictamen configura la causa del acto de revisión. La Ley 30/92 (Artículo 102.1) requiere para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho el *dictamen favorable* del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma sobre la existencia de los vicios causantes de nulidad. Cuando se trata de la revisión de actos anulables resulta suficiente el *previo dictamen* del órgano consultivo sobre la existencia o no de la grave infracción de leyes o reglamentos (Artículo 103.1 de la Ley 30/92, es decir, el órgano consultivo podrá dictaminar que el acto no infringe gravemente normas de rango legal o reglamentario y la Administración entender lo contrario y decidir anular su acto.

García de Enterría ⁸ ha dicho que con esta última norma «la totalidad de los derechos de los particulares que tienen su origen y, por tanto, su título en actos administrativos carecerán de toda consistencia al poder ser revocados libremente durante cuatro años;...». «Esta regla afectará gravísimamente a la seguridad jurídica (arts. 9.3 y 10.1 de la Constitución)...» por lo «que me atrevo a calificar —continúa el citado Profesor— de inconstitucional manifiestamente». El que el Consejo de Estado o el órgano consultivo de la Comunidad Autónoma configure la causa del acto de revisión no da mucha mayor consistencia a los derechos de los particulares. El Consejo de Estado y el órgano consultivo de la Comunidad Autónoma son órganos administrativos. Con sólo su dictamen la Administración puede decidir sobre la legalidad o ilegalidad de un acto firme y destruirlo. El atentado a la seguridad jurídica nace de la posibilidad de la revisión de oficio de los actos administrativos. Esta es contraria a la Constitución y a la esencia del acto administrativo.⁹

⁸ «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *REDA*, n.º 75, pág. 327.

⁹ Para conocer lo que en 1954 y 1956 pensaba GARCÍA DE ENTERRÍA sobre esta cuestión veáanse sus trabajos sobre «La configuración del recurso de lesividad», *RAP*, número 15, págs 109 a 151, y «La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad», en *RAP*, número 20, págs. 69-77.

Cuando se trate de actos de la Administración local el dictamen se le pedirá al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere y, en su defecto, al Consejo de Estado.

3. La suspensión del acto sometido al procedimiento de revisión

El artículo 104 de la L 30/92 dispone que «iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación». La suspensión de la ejecución del acto resulta posible tanto cuando pide su revisión el particular como cuando la Administración por sí misma inicia el procedimiento de revisión. Con la posibilidad de suspender la eficacia del acto aumenta el poder de la Administración con respecto a sus propios actos —que, por esencia, son irrevocables e insusceptibles de suspensión— y se agrava la situación de los particulares.

El Ayuntamiento que ha otorgado una concesión de edificación de acuerdo con un proyecto que después estima no se acomoda a la ordenación urbanística vigente, podrá acordar, primero, iniciar el procedimiento de revisión de la concesión; segundo, suspender su ejecución y, por tanto, paralizar la obra, si estima que puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación. A continuación o simultáneamente solicitará dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, y si éste es favorable a la existencia de la nulidad de pleno derecho, deberá declarar nula la concesión de edificación. Cuando se trate de concesiones o licencias urbanísticas que infringen gravemente normas de rango legal o reglamentario, la Administración podrá decidir su revisión aunque el dictamen del órgano consultivo no lo entienda así.

4. El titular de la facultad de revisión

«La Corporación municipal», el Ayuntamiento, es el órgano que puede revisar las concesiones y licencias urbanísticas

No cabe la subrogación del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de esta facultad municipal después de requerir al Ayuntamiento para que revise las concesiones o licencias y éste se niegue, pues la subrogación sólo es posible, según la LS, en el supuesto de su artículo 252, es decir en las actuaciones sin licencia, lo que es constitucionalmente discutible.