

ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL: ¿TIENE LA JUNTA DE ANDALUCÍA LA CONSIDERACIÓN DE INTERESADA PARA INSTAR LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS URBANÍSTICOS QUE PUEDEN SER NULOS DE PLENO DERECHO? . UNA EVIDENCIA CUESTIONADA.

Antonio Jesús Amador Blanco

Inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I.-INTRODUCCIÓN. II.-LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. III.-CONCLUSIONES

I.- INTRODUCCIÓN

El día 25 de Abril de 1997, el Boletín Oficial del Estado, publicaba una importante Sentencia, la núm. 61 de dicho año, que resolvía diversos recursos de inconstitucionalidad (2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados) interpuestos por algunos Parlamentos Autonómicos contra los preceptos contenidos por la Ley Urbanística que venía siendo generalmente aplicada en todo el territorio español, como se sabe, el texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992.

Si bien la Constitución Española, ya contenía en su art. 148.1.3ª la atribución competencial en exclusiva a las Comunidades Autónomas para los títulos competenciales "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda", por si no nos había quedado completamente claro, el F.J. 6 de la Sentencia citada nos recordaba dos cuestiones fundamentales;

La primera..."no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto."

La segunda..."el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades, ... tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación"

Tras la publicación oficial de la Sentencia anteriormente citada, el Urbanismo en España sufrió un cambio radicalmente importante hacia la autonomización del mismo que, si bien, ya estaba permitida desde la promulgación de la Constitución Española de 1978, las Comunidades Autónomas, no habían hecho uso de dicha competencia exclusiva pues, salvo Galicia, Valencia y Navarra, el resto de las Comunidades Autónomas, estaban

cómodamente instaladas en la aplicación de una normativa estatal contenida en el Texto Refundido de 1976 y, fundamentalmente en el de 1992, aplicables en las Comunidades Autónomas por una interpretación pacífica de la cláusula de supletoriedad establecida en el art. 149.3 de la Constitución Española.

La sentencia, una vez publicada obligó a los Parlamentos autonómicos a legislar -transitoria o definitivamente- sobre una materia sobre la que ya desde el año 1978 se tenía competencia para ello.

Los que llevamos ya algunos años estudiando esta materia, y tuvimos en nuestras manos el Anexo del BOE en el que se publicaba la trascendental Sentencia, no podríamos predecir, que veinte años después, aún estemos poniendo en tela de juicio la competencia de una Comunidad Autónoma para depurar aquello que ataca a sus competencias, para obligar a una Corporación Local a revisar de oficio un acto administrativo con importantes consecuencias urbanísticas y del que puede derivarse un daño irreparable para sus títulos competenciales.

Si se me permite la comparativa, el razonamiento podría ser el siguiente "Tengo competencias para emanar normas jurídicas que afecten a la ordenación urbanística pero no las tengo para proteger judicialmente aquello que puede ser perjudicial para las mismas", y ¿cuál puede ser la raíz de todo? El que yo, Comunidad Autónoma, pese a que en el urbanismo exista una acción popular o pública para la defensa de la legislación territorial y urbanística, y según mantiene alguna Jurisprudencia, no tengo la condición de interesado o no la tengo de la forma en que se establece en el art. 4 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹ y, por tanto, no puedo solicitar de un Ayuntamiento que depure el ordenamiento jurídico, revisando de oficio un acto administrativo incurrido en un supuesto de nulidad.

Sobre esta cuestión, y en la espera de que se pueda clarificar tan importancia circunstancia, escribo estas líneas para su difusión en la página web de la Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, Asociación de Profesionales del Urbanismo a la que pertenezco.

II.- LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Para los menos conocedores de esta materia impugnatoria, es necesario informar que el control de los actos administrativos dictados por las Entidades Locales, actos de contenido urbanístico en este caso, otorgando licencias urbanísticas o declaraciones de innecesariedad, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía que es la que ostenta la competencia de control de legalidad urbanística, pues así viene establecido en los arts. 63 a 68 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de Abril, si bien, el plazo para la impugnación procesal si vendrá determinado -y diferenciado- por la vía procedimental elegida por la Administración Autonómica.

Así, la impugnación jurisdiccional de actos o disposiciones entre Administraciones Públicas ha venido tradicionalmente diferenciada entre la vía ordinaria del art. 44 de la LJCA² y la vía especial prevista en dicho artículo para las relaciones con la Administración Local.

Así viene expresamente establecido en el art. 44.4 de la LJCA que, el régimen de requerimiento previo entre Administraciones Públicas y efectos de su silencio

¹Ley 39/2015, de 1 de Octubre

²Ley 29/1998, de 13 de Julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa

administrativo no será aplicable cuando la Administración Pública requerida sea una Administración Local, en cuyo caso el régimen impugnatorio aplicable será el dispuesto en los artículos ya señalados de la Ley Básica de Régimen Local (arts. 65 a 67).

Dependiendo de la vía utilizada, los plazos son diferentes y los plazos para entender desestimado el requerimiento practicado entre Administraciones Públicas también lo son. Además de las dos vías señaladas (ordinaria entre Administraciones Públicas y especial cuando una de las Administraciones implicadas es la Administración local) existe una vía extraordinaria cuyo origen en el ámbito administrativo se encuentra en el art. 106³ de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, según el cual las Administraciones Públicas, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1, artículo este que regula los supuestos de nulidad de los actos administrativos.

Esta vía extraordinaria ha sido tradicionalmente utilizada por la Administración Autónoma andaluza por tres motivos fundamentales;

El primero, porque en la mayoría de los casos, la concesión de una licencia urbanística que contraviene la normativa urbanística, contenida tanto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), como en la propia normativa municipal, puede encuadrarse -sin esfuerzo- en alguna de los supuestos tasados de nulidad de los actos administrativos.

Así, las letras e), f) y g) del art. 47 suelen abarcar la práctica totalidad de licencias urbanísticas ilegales concedidas en el ámbito de la Administración Local. La primera de ellas en el no infrecuente supuesto de concesión de una licencia urbanística en el suelo no urbanizable sin la tramitación previa de un Proyecto de Actuación, se reputa por tanto que la misma se ha concedido prescindiendo del procedimiento establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; la letra f) en cuanto considera nulo el acto administrativo expreso o presunto por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. A tenor del contenido de este supuesto de nulidad y partiendo del contenido estatutario del derecho de propiedad inmobiliario, cualquier acto -licencia urbanística- que conceda al ciudadano mayores derechos (superficie construida, altura, número de plantas, etc) que los que expresamente se encuentran recogidos en la normativa urbanística municipal, se reputaría nulo de pleno derecho. El supuesto de la letra g) nos reenvía a la normativa específica reguladora, y en virtud de la misma, sería igualmente nulo el acto administrativo cuando así lo establezca expresamente una disposición con rango de Ley. Nos iríamos para la aplicabilidad de esta letra a lo dispuesto en los arts. 169.5 y 190 de la LOUA; el primero considera nulas las licencias urbanísticas que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos contemplados en el art. 185.2 de la LOUA (es decir, supuestos en los que no existe plazo de caducidad alguno para el inicio de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística) y, el segundo, dispone --e impone-- que "... las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo previsto en esta Ley, cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las de las infracciones urbanística graves o muy graves definidas en esta Ley, deberán ser objeto de revisión

³ Todas las Sentencias que se citan aluden al art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, antecedente legislativo del actual artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre.

por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común".

No nos olvidamos en este primer motivo del supuesto de nulidad derivado de la sanción penal, también frecuente, según el cual serán igualmente nulas las licencias urbanísticas cuando ellas mismas han sido constitutivas de una infracción penal y así haya sido reconocido en Sentencia firme (nos referimos a los supuestos de prevaricación activa o de cohecho que han sido reconocidos penalmente como consecuencia de la concesión de licencias urbanísticas que pudieran no haber sido requeridas de revisión de oficio o no impugnadas de manera directa), tales licencias serán nulas de manera directa.

El segundo motivo, porque la utilización de esta vía extraordinaria ha sido reconocida como posible y lícita para su utilización por las Comunidades Autónomas desde antaño por parte de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, en Sentencias de 25 de Marzo de 1992 (EDJ1992/2877), 27 de Julio de 1992 (EDJ 1992/8430), 2 de Diciembre de 1998 o 20 de Enero de 1999, el Tribunal Supremo mantenía que:

"Es harto reiterada la Jurisprudencia de esta Sala en torno a la necesidad de apreciar la extemporaneidad de los recursos articulados contra una decisión administrativa, a no ser en el caso de que se haya acudido a la vía de instar la revisión del acto viciado a través de la vía que posibilita el art. 109 de la Ley de 1958 (hoy el artículo 102 de la Ley 30/1992). Mientras en este último supuesto no existe plazo perentorio alguno, ya que se otorga una acción para solicitar que la Administración autora del acto inicie el procedimiento revisor, lo siga por todos sus trámites y lo concluya por medio de una decisión -favorable o adversa a la nulidad- que podrá dar lugar a la interposición del recurso contencioso judicial, en el caso de intentarse la vía judicial directa contra el acto supuestamente nulo sí está obligado el impugnante a atenerse a los plazos legales de interposición de los recursos que pretenda ejercitar, sin que le dispense de ello la absoluta falta de validez del acto".

De fecha más reciente, el mismo Tribunal Supremo, en Sentencia de 29 de Septiembre de 2010 (STS 4870/2010), en un Recurso de Casación en interés de Ley, interpuesto contra la Sentencia del TSJ de Andalucía, con sede en Málaga, de fecha 15 de Septiembre de 2006, se pronuncia de manera expresa sobre este asunto, el cual resultaba planteado de esta forma desde las instancias recurrentes municipales del Ayuntamiento de Gaucín (Málaga);

Antecedente de Hecho Segundo:

Se considera por el Ayuntamiento de Gaucín que la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso- administrativo de Málaga es gravemente dañosa para el interés general y errónea al haber realizado una interpretación equivocada de la normas que cita, emanadas del Estado, como son el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), así como 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), las cuales, según se expresa, han sido determinantes del fallo recurrido, como se deriva del contenido del Fundamento Jurídico Segundo de la sentencia.

En concreto, se señala por el Ayuntamiento recurrente que la sentencia es gravemente dañosa para el interés general al permitir que la Comunidad Autónoma pueda optar

libremente entre impugnar los actos y acuerdos locales en la forma y plazos establecidos en los artículos 65 y 66 de la LRBRL , o bien, solicitar la nulidad de los mismos con la posterior vía contencioso-administrativo en los plazos establecidos en la LRJCA.

Frente a ello, el Tribunal Supremo en su F.J Cuarto mantiene claramente que;
"Tal régimen de relaciones ---al margen del previsto en el artículo 67 de la LRBRL --- permite la impugnación de los actos de las Administraciones, que integran la Administración Local, cuando infrinjan el Ordenamiento jurídico (bien mediante requerimiento previo, bien directamente en vía jurisdiccional contencioso-administrativo) de conformidad con el citado artículo 65 , así como los mismos actos administrativos menoscaban las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el siguiente artículo 66 de la LRBRL .

Junto a ello, la regulación procesal arranca del artículo 46.6 de la LRJCA, que se remite, a su vez, a los tres primeros números del artículo 44 de la misma Ley, y no al cuarto en el que se señala que "queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local", que es, justamente, la que acabamos de citar.

Pues bien, de lo anterior, debe deducirse que el legislador ha excluido en este tipo de conflictos los recursos administrativos, pero no la solicitud de revisión de oficio, como podía haber hecho, de una forma expresa. A mayor abundamiento, el propio legislador ha excluido ---en el 102.2 de la LRJPA--- la posibilidad de que los particulares puedan instar la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, estando solo para ello legitimadas las Administraciones Públicas, considerando solo, a los particulares, legitimados para instar la revisión de los actos administrativos (así lo ha señalado este Tribunal Supremo en la STS de 22 de abril de 2009 , y las que en ella se citan)."

Este era el principal argumento extraído de la Sentencia, esta posibilidad impugnatoria extraordinaria con la utilización del art. 102 de la LRJ/PAC, (hoy art. 106 de la LPACAP) y el Tribunal Supremo la confirma manteniendo la tesis de la Sentencia del TSJ que había sido apelada y confirmando por tanto que:

"Debe descartarse que el transcurso de los plazos para iniciar estas últimas vías impugnatorias determine la imposibilidad de iniciar o instar esos otros cauces extraordinarios de impugnación, como así lo reconoce expresamente el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 25 de Noviembre, según el cual "sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la Legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común"

El tercer motivo. Derivado del propio concepto de interesado que -a nuestro juicio- se encuentra ínsito en la Administración Pública que ostenta competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo y, como consecuencia de ello, en la correspondiente depuración jurídica de todos aquellos títulos jurídicos -licencias- que hayan sido concedidos contraviniendo cualquiera de las materias señaladas.

Recordemos en este punto que la utilización de esta vía extraordinaria de impugnación de actos municipales, previa solicitud de su revisión de oficio puede partir de la iniciativa propia de la Administración autora del acto o a requerimiento de un interesado. No

ocurre así con la depuración jurídica de disposiciones administrativas generales, para las cuales la declaración de nulidad solo puede partir de la Administración Pública autora de las mismas, así debemos interpretar el precepto contenido en el actual art. 106.2 de la Ley 39/2015, en sintonía con el precepto ya derogado del art. 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su Sentencia de 29 de Octubre de 2003 matenía en su F.J. Tercero que:

"La posibilidad de ejercicio de la acción de nulidad del art. 102 de la Ley 30/1992, siempre que no se haya interpuesto en plazo el correspondiente recurso contencioso-administrativo y con independencia de la potestativa facultad que a la Administración Autónoma otorga el art. 65 de la Ley de Bases de Régimen Local, viene implícitamente reconocida por el Tribunal Supremo, entre otras muchas en su sentencia de 25 de Octubre de 2001, al señalar que en un supuesto como el ahora enjuiciado, en el que no existe el valladar de la cosa juzgada, cabe instar en cualquier momento la revisión del acto nulo de pleno derecho por el procedimiento establecido en la referida Ley. Y, si en algunos casos tal declaración se ha realizado respecto de simples particulares, no existe razón alguna por la cual deba la Administración Autonómica considerarse a los efectos con menor derecho, y mas cuando, nos encontramos en una materia como la Urbanística y en el ámbito geográfico de Cataluña...."

Estos mismos argumentos, en favor de la legitimidad de la Administración autonómica para instar la revisión de oficio de un acto o acuerdo nulo de pleno derecho, podemos leerlos en la Sentencia del Tribunal Supremo anteriormente citada, de fecha 29 de Septiembre de 2010 (STS 4870/2010), dictada en interés de Ley; en cuyo F.J. Cuarto mantiene que:

"F.J. 4ª La cuestión, pues, que nos concierne se refiere a la interpretación del párrafo primero del artículo 102 de la LRJPA , cuando habla del "interesado" que insta la revisión de oficio; es decir, cuando tal precepto impone (ya que el precepto dispone: "declararán de oficio") que "las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa o a solicitud de interesado ... declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo".

Mas en concreto, si -al margen del supuesto de la revisión "por iniciativa propia" de la Administración autora del acto- puede incluirse, en el ámbito subjetivo del mismo, no solamente a los particulares, sino también -en este caso- a la Comunidad Autónoma , en el supuesto de que la Administración de la que se pretende el inicio del procedimiento de revisión de oficio, se trate de una Administración local, que en el caso de autos se trata de un Ayuntamiento. En síntesis, pues, lo que nos ocupa es la determinación del citado ámbito subjetivo de la expresión "a solicitud del interesado" que en dicho artículo se contiene, y las consecuencias que de ello pueden derivarse.

La duda suscitada gira, pues, en torno al concepto de interesado del artículo 102.1 de la LRJPA, que, en principio, no encajaría en el concepto que del mismo ---de interesado--- se establece en el artículo 31 de la misma Ley , ya que dicho precepto dibuja un concepto de interesado como portador de derechos e intereses legítimos, mas no de potestades administrativas, como ocurriría ---en este caso--- con la Administración autonómica; mas tal circunstancia no implica que el concepto de interesado pueda resultar alterado por el hecho de que quien ocupe dicha posición sea una Administración

pública investida, sin duda, de potestades administrativas⁴, pues el legislador ha contemplado en el artículo 31 de la LRJPA ---dentro del Título III "De los interesados" --- la situación de una clásica relación administrativa en la que un particular (persona física o jurídica) mantiene --- llamémosle así--- un vínculo basado en derechos o intereses con una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo: Así, el artículo 30 anterior de la misma LRJPA se refiere a la capacidad de obrar "ante las Administraciones Públicas", el mismo 31 hace referencia a los "interesados en el procedimiento administrativo", en el 32 de que "podrán actuar" , e, incluso, en el 35 ---ya en el Título IV--- se les reconocen, a los "ciudadanos" una serie de derechos "en sus relaciones con las Administraciones Públicas".

Y aquí el Tribunal Supremo enfatiza sobre un artículo que me parece básico, el art. 190 de la LOUA, el cual no solo permite sino que "exige" que se produzca la revisión del acto o acuerdo viciado de nulidad por parte del órgano competente, órgano que -a mi juicio- no solo debe ceñirse al órgano autor del mismo sino, asimismo, a la Administración que tiene reconocidas constitucionalmente las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en esta caso la Administración autonómica, mediante el preceptivo requerimiento de nulidad dirigido a la Entidad Local autora del acto. Existirá verdadera obligación de instar dicha revisión de oficio cuando la infracción urbanística cometida suponga -o pueda suponer- una afectación directa a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, de conformidad con lo establecido en los artículos 48, 56.3 y 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma de Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En igual sentido, se ha pronunciado la Sentencia del mismo Tribunal de 31 de Marzo de 2014 (RJ 2014/2277) en la que igualmente se reconoce la plena legitimación de las Administraciones Públicas para utilizar la vía de la revisión de oficio contra los actos municipales incursos en supuestos de nulidad.

Hasta aquí, podríamos considerar enteramente pacífica la jurisprudencia contenida en los párrafos que preceden, para que la Comunidad Autónoma Andaluza, por la aplicación sucesiva de los artículos 106 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre; 44.4 y 46.6 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio y arts 169.5 y 190 de la LOUA, de 17 de Diciembre de 2002, pudiera instar en su calidad de interesado el requerimiento de anulación de un acto administrativo (licencia urbanística, orden de ejecución o declaración de su innecesariedad) que infringiera el ordenamiento jurídico -urbanístico-, siempre que el mismo pudiera encuadrarse en alguno de los supuestos de nulidad establecidos en el art. 47.1 de la Ley de Régimen Jurídico.

Pero no hay cuestión totalmente pacífica en Derecho y, al margen de la Sentencia que citaremos al final de estas líneas, el Tribunal Supremo en fecha 12 de Abril de 2016, dictada en Recurso de Casación núm. 3550/2014, Sentencia 800/2016, niega la posibilidad legal de que la Comunidad Autónoma Andaluza acuda a la vía extraordinaria de la acción de nulidad del art. 106.1, cuando, desestimando el Recurso de Casación interpuesto por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, mantiene en su FJ 8 que;

"F.J.8.- Por lo que se refiere a la revisión de oficio de los actos administrativos, el art. 102.1 de la Ley 30/1992 señala que puede promoverse "por iniciativa propia o a solicitud de interesado".

⁴La sentencia no incluye las frases subrayadas, son propias del autor de estas líneas.

La Sala de instancia en una extensa y fundada sentencia considera que reconocer legitimación en el referido procedimiento a la Administración Autonómica en base a la mera defensa de la legalidad⁵ supone minimizar de forma absoluta el papel de la Ley de Bases del Régimen Local en la regulación de las relaciones entre las Administraciones Local, Estatal y Autonómica.

Pues bien, el referido artículo precisa un concepto de interesado en el procedimiento que, en líneas generales, se corresponde con el portador de derechos e intereses legítimos, más no de potestades administrativas. Como señala la Sentencia de este Tribunal Supremo de 31 de Mayo de 2012, con cita de otras "están legitimadas para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en el art. 102 de la Ley 30/1992, los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable completo, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad.

En éste caso, la Junta de Andalucía no está ejercitando derechos o intereses legítimos propios, sino una potestad administrativa, concretamente la de exigir al Ayuntamiento que actúe de acuerdo con la legalidad".

Confirma aquí el Tribunal Supremo una línea jurisprudencial seguida por diversas Sentencias de la Sala en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en las cuales se negaba tal posibilidad de instar la revisión de oficio de actos viciados de nulidad por parte de la Comunidad Autónoma andaluza.

Y todas estas Sentencias, de la que indudablemente constituye el respaldo definitivo la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Abril de 2016, parten a mi juicio de un error en sus presupuestos de hecho, error consistente en confundir la acción de nulidad derivada del art. 106 de la LPACAP con el requerimiento de anulación del art. 44 LJCA restringido para las Administraciones Públicas el cual, como se establece en su punto 4, no es aplicable para el ámbito de la Administración Local. Por tanto, de la lectura jurisprudencial que he podido hacer para la confección de estas líneas, cuando se formula una solicitud de revisión de oficio la misma no puede ser equiparada ni a la vía del art. 44 de la LJCA ni, para su cómputo, a lo establecido por el art. 46.6 de la misma Ley procesal, sino que esta vía extraordinaria del art. 106 LPACAP tiene tanto sus motivos propios (supuestos de nulidad del art. 47.1 LPACAP) como sus plazos propios para abrir la vía impugnatoria judicial (seis meses desde que se practicó el requerimiento por el interesado sin que este sea atendido) como sus efectos propios, consistentes en la obligación dirigida a la Entidad Local autora del acto a que se sustancie, en todas sus fases, el procedimiento de revisión de oficio que ha sido requerido por la Administración autonómica, remitiendo el expediente completo (incluido el requerimiento) al Consejo Consultivo de Andalucía, cuyo dictámen será preceptivo y vinculante y sin cuya conformidad no podrá declararse la nulidad del acto administrativo que, pese a ser nulo, le era favorable para el interesado titular de la licencia.

Pero el principal motivo de escribir estas líneas no puede ser otro que terminar en positivo. Es decir, terminar citando una última Sentencia, al menos de las que tengo conocimiento, a través de la cual se vuelve a enmendar una cuestión pacífica y lógica tanto en la Ley como en la Jurisprudencia, consistente en tener claro que la Administración Autonómica Andaluza, tenía y tiene la consideración de "interesado" para instar, al menos en igualdad a un ciudadano, la nulidad de un acto administrativo con

⁵El subrayado no se contiene en la Sentencia, lo he destacado por mi parte.

contenido urbanístico que adolezca de un vicio de nulidad de pleno derecho.

Así se mantiene en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Málaga, en su Sentencia núm. 100/2017, de 30 de Enero de 2017, dictada en el Recurso de Apelación num. 2315/15, en cuyo F.J. segundo se vuelve a enderezar el tema afirmando que:

"En efecto, sobre la cuestión de si a la Administración autonómica sólo le cabe reaccionar contra un acto municipal como el impugnado en la instancia por el cauce específico de los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local (requerimiento de anulación con posterior impugnación del acto o acuerdo de que se trate ante la jurisdicción contencioso-administrativa o impugnación directa en dicho orden jurisdiccional siempre que la Administración autonómica considere, en el ámbito de sus respectivas competencias que el acto o acuerdo de la entidad local infringe el ordenamiento jurídico o que menoscabe sus competencias...) o si le es dado actuar por otras vías, los preceptos aludidos y correlativos arts. 215 y 216 del ROF, confieren amplias posibilidades de actuación en el ámbito de control de la actuación de los Entes Locales a la Administración Autonómica, mediante la introducción de técnicas que, como afirma la STS de 14/02/2011 constituyen un procedimiento formalizado en si mismo con una habilitación legal propia reconocida en la Ley de Bases de Régimen Local.

Indiscutiblemente, el procedimiento que contemplan los referidos preceptos 65 y 66 de la LRRL, es netamente distinto del procedimiento de revisión de oficio a que hace mención el art. 102 del mencionado cuerpo legal, procedimiento que tiene por objeto o finalidad específicos facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva.

Se persigue pues, mediante este cauce procedimental -que la STS 31/10/2006 califica de "medio impugnatorio extraordinario" y la STS de 13/07/2004 de "excepcional remedio"- ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia"

Nos recuerda finalmente esta Sentencia del Alto Tribunal Andaluz en el mismo F.J 2 que;

"Hay que destacar que a dicho procedimiento impugnatorio específico (se refiere al derivado del art. 102 de la LRJ/PAC) remiten no ya solo, desde la perspectiva de la normativa básica en materia de régimen local, los arts. 4.1.g y 53 de la Ley 7/1985 y el artículo 218.1 del ROF sino, en lo que hace al ámbito urbanístico en concreto, la legislación autonómica de Andalucía, al preceptuar el art. 190.1 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre que deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (esto es, de conformidad con los arts. 102 a 106 de la Ley 30/1992), las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo previsto en esta Ley, cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en esta Ley."

III.- CONCLUSIONES:

La labor de la Inspección Urbanística Andaluza, enmarcada orgánicamente en la

Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, se encuentra regida en su actuar diario por unos criterios de programación de la actividad inspectora, aprobados mediante Orden de 20 de Abril de 2017 (BOJA num. 79 de 27/04/2017) entre cuyos principales focos de actuación se encuentra la protección de los suelos que conforman el Patrimonio Territorial de Andalucía, la prevención en la formación de nuevos asentamientos urbanísticos, así como los ámbitos más sensibles de la Zona de Influencia del Litoral.

Para la protección de estos ámbitos, que son manifestación directa de la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la actuación inspectora es diversa, dependiendo -a grandes rasgos- de que las actuaciones urbanísticas se realicen al amparo de títulos jurídicos concedidos por la única Administración con competencias para ello, los Ayuntamientos, o bien, las actuaciones urbanísticas se ejecuten sin contar con tales títulos.

Y como la infracción a la legalidad urbanística puede ser diversa, asimismo lo será la reacción contra ella, pues en el primero de los casos -actos con título- el control de legalidad por parte de la Comunidad Autónoma será mediante el sometimiento al control jurisdiccional de los mismos a la jurisdicción con competencias para ello, la jurisdicción contencioso-administrativa y, en el segundo de los casos -actos sin título- requiriendo a los Ayuntamientos el ejercicio efectivo de sus competencias en disciplina urbanística o, asumiendo tales competencias mediante un ejercicio subsidiario, en los casos en que la infracción urbanística pueda trascender el mero interés local.

Para el primero de los supuestos, ni la Ley de Autonomía Local Andaluza ni la Legislación Básica de Régimen Local enuncian de manera cerrada las posibilidades de reacción, sino más bien todo lo contrario, dejando el más amplio abanico de posibilidades para someter a control jurisdiccional los actos y disposiciones de las Entidades Locales cuando se considere que vulneran el ordenamiento jurídico.

Ante la existencia del título jurídico concedido por la Entidad Local (licencia, declaración de innecesariedad, orden de ejecución), acto administrativo válido y eficaz que goza de todos los beneficios inherentes a su ejecutividad y ejecutoriedad administrativa, no cabe el ejercicio subsidiario autonómico, teniendo que recoducirse la actuación de la Comunidad Autónoma a través de su impugnación jurisdiccional al amparo de lo establecido en los arts. 65 y 66 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, es decir, previo requerimiento de anulación o, directamente, impugnando el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa en un plazo de dos meses desde su inserción en el Registro Autonómico de Actos y Acuerdos locales instaurado en Andalucía por Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.

Otra vía de la que se hace uso en la Comunidad Autónoma Andaluza para depurar actos y acuerdos locales incursos en supuestos de nulidad de pleno derecho es la del art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antes art. 102.1 de la Ley 30/1992 LRJ/PAC) en relación con el art. 47.1 de la Ley 39/2015.

Es decir, la Comunidad Autónoma, a través del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo, una vez que se detecte que concurren los supuestos de nulidad en una licencia urbanística o acto municipal y, constatado el transcurso de los breves plazos procesales anteriormente señalados, debe acudir a la denominada acción de nulidad de los actos, establecida en el art. 106.1 de la Ley citada, la cual lo será "en cualquier momento", siendo imprescriptible para cualquier interesado el ejercicio de esta acción depuradora del ordenamiento jurídico.

La Comunidad Autónoma Andaluza acude a esta acción de nulidad desde su posición de interesado en un procedimiento, pues el art. 4 de la Ley 39/2015, califica como tal a

quien lo promueve como titular de un derecho o interés legítimo individual o colectivo. No se hace distinción alguno en el artículo mencionado entre el interesado portador de derechos e intereses legítimos y el interesado portador de potestades, lo cual parece ser el obstáculo principal para la consideración como tal de la Administración pública Andaluza.

En palabras de alguna de las Sentencias aportadas, parece que no basta para la consideración de interesado "*el mero interés de defensa de la legalidad*"⁶ cuando pienso que este debe ser el mayor de los intereses dignos de protección, la legalidad de las actuaciones urbanísticas.

Concluyo estas líneas aportando mi opinión al respecto. La Administración Pública Andaluza, en la protección de sus competencias constitucionalmente reconocidas puede y debe utilizar todos los medios legales a su alcance para proteger el territorio ante la concesión -a veces indiscriminada- de licencias urbanísticas que contravienen la legalidad urbanística al único y exclusivo objeto de permitir, que por la vía del requerimiento de nulidad, de la impugnación directa, o del requerimiento de anulación, sea examinado el título jurídico cuestionado por la jurisdicción que tiene competencias para ello, la jurisdicción contencioso-administrativa, y evitar con ello que se puedan consolidar verdaderas infracciones urbanísticas autorizadas por títulos jurídicos que no fueron impugnados en los breves plazos procesales actualmente existentes.

⁶F.J.8. Quinto Párrafo de la STS 800/2016, de 12 de Abril de 2016.