

LA NULIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL Y LA PRESERVACIÓN DE LOS ACTOS FIRMES DICTADOS A SU AMPARO

Por MARTA PLAZA GONZÁLEZ
Abogado

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. SOBRE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE UN INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO GENERAL.
- III. SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2010 Y LA DISTINCIÓN ENTRE ACTOS DE APLICACIÓN Y ACTOS DE EJECUCIÓN QUE EN ELLA SE REALIZA.
- IV. ACTOS NUEVOS QUE SE PRODUCEN AL AMPARO DE UN ACTO QUE HUBIERA ALCANZADO FIRMEZA ANTES DE QUE LA ANULACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO ALCANZARA EFECTOS GENERALES.

RESUMEN

En el presente estudio se analizan los efectos derivados de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento general. Como es sabido, dicha declaración de nulidad implica que tanto el planeamiento derivado como todas las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo al amparo del mismo dejan de tener la necesaria cobertura jurídica. Sin embargo, existen algunas matizaciones, como es la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la norma declarada nula. En este artículo se analizará la virtualidad práctica de dicha excepción, así como los últimos pronunciamientos dictados por el Tribunal Supremo sobre este particular, concretamente, los pronunciamientos dictados en el ámbito de la ejecución y gestión urbanística.

Palabras clave: Plan General. Nulidad. Actos firmes. Gestión urbanística. Licencias.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyse the declaration of invalidity of an urban planning. As is generally known, this declaration of invalidity means that both derived planning instruments and all the activities carried out under it will no longer have the necessary legal coverage. However, there are some exceptions, such as those acts that have acquired the authority of a final act prior to the declaration of invalidity. This article analyses the effects of this exception and the Supreme Court's case law on this matter, specially, the case law related to the execution and management of urban planning.

Keywords: Urban Planning. Nullity. Final act. Planning management. Licenses.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el Tribunal Supremo ha declarado o confirmado la nulidad de varios instrumentos de planeamiento general, como ha sido el caso, entre otros, de la Revisión del Plan de Ordenación Urbanística de Marbella, el Plan General del Ordenación Urbana de Boadilla del Monte, el Plan General de Ordenación Municipal del Ayuntamiento de Vigo, la nulidad parcial del Plan General de Ourense o la nulidad parcial de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, en este último caso en relación con aquellas determinaciones que suponían la desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como suelo no urbanizable de especial protección.

Como es sabido, la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento general implica que tanto el planeamiento derivado como todas las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo al amparo de aquél dejan de tener la necesaria cobertura jurídica. Ahora bien, existen algunas matizaciones que serán analizadas en este artículo, como es la subsistencia de aquellos actos que se hubiesen dictado en aplicación del instrumento de planeamiento anulado y que, sin embargo, hubiesen adquirido firmeza antes de que tal declaración de nulidad hubiese alcanzado efectos generales. A tal efecto, a continuación se analiza la virtualidad práctica de la referida excepción específicamente en el ámbito de la ejecución y gestión urbanísticas, así como los últimos pronunciamientos dictados por el Tribunal Supremo sobre este particular.

II. SOBRE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE UN INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO GENERAL

La declaración de invalidez de un instrumento de planeamiento general, en cuanto norma con rango reglamentario, supone su nulidad de pleno derecho con efectos *ex tunc*, es decir, tales efectos no se producen a partir de la declaración de nulidad, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición anulada¹. Así mismo, tal declaración de nulidad tiene efectos *erga omnes* desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada².

Los efectos descritos impiden, por tanto, que los instrumentos de planeamiento derivado (v.g. planes parciales y planes de sectorización) puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, pues la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura habría acarreado su invalidez desde el mismo momento en que se aprobó el instrumento de planeamiento general³.

Así mismo, la aludida declaración de nulidad también implica que habrían devenido nulos, con las matizaciones que se expondrán, los títulos habilitantes de obras dictados al amparo de dicho plan, así como los actos de gestión urbanística de esos planes, como pueden ser los acuerdos de aprobación de los Estatutos y las Bases de Actuación de las Juntas de Compensación, los Proyectos de Urbanización o los Proyectos de Equidistribución, en la medida que los mismos tampoco tendrían amparo o cobertura en otro Plan superior.

No obstante, el artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, la «**LJCA**») establece que *«Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan*

¹ Por todas, puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1996 (RJ 1996\9513).

² Artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

³ Así se señala, por ejemplo, en la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 (casación 1009/2011) del Tribunal Supremo.

aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente».

El citado precepto tiene por objeto mitigar las graves consecuencias jurídicas que se derivan de la declaración de nulidad de una disposición de carácter general, manteniendo así la validez y eficacia de actos administrativos firmes aun en el supuesto de que desaparezca la norma jurídica que le servía de cobertura (como acontecía al amparo del anterior artículo 120.1 de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo⁴). De esta forma, se garantiza el principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución, lo que exige que en determinadas circunstancias se permita la consolidación de situaciones que, en principio, carecerían de la necesaria cobertura jurídica.

Como puede observarse, para atemperar los efectos de la nulidad de pleno derecho de una disposición de carácter general, el artículo 73 de la LJCA se refiere a los *«actos administrativos firmes»*. Por tanto, el citado precepto no podría servir de cobertura para pretender el mantenimiento de los instrumentos de planeamiento derivado, en cuanto participan de la naturaleza disposiciones de carácter general (aunque se aprueben a través de un acto administrativo), sino tan solo de actos que hayan aplicado el planeamiento anulado, como pueden ser los actos de gestión y ejecución urbanística que hubiesen adquirido firmeza antes de que la declaración de nulidad del instrumento de planeamiento hubiese alcanzado efectos generales⁵.

⁴ En efecto, el apartado Uno del artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 establecía que *«la estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general implicará la derogación o reforma de dicha disposición, sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma»*.

⁵ En este sentido puede citarse, por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 21 de septiembre de 1987 (RJ 1987/7162): *«(...) no puede decirse que al haber sido anulado por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 4 de noviembre de 1972 (RJ 1972/4692), el Plan Parcial en virtud del cual se procedió a la urbanización de los terrenos de que se trata, éstos habrían de reputarse rústicos en el momento en que se aprobó definitivamente el Plan General Metropolitano de Barcelona, porque, pese a tal anulación, el planificador no puede prescindir de la realidad urbana de dicho suelo, y ello por la razón de que la anulación de una disposición general (como lo es un*

Sin embargo, en relación con la subsistencia de los actos de gestión y ejecución urbanística en aplicación del citado precepto, deben destacarse los dos aspectos siguientes:

- (i) Existe algún pronunciamiento del Tribunal Supremo, concretamente la Sentencia de 12 de noviembre de 2010 (RJ 2010\829), en el que se realiza una distinción expresa entre actos de aplicación y actos de ejecución.
- (ii) En segundo lugar, cabe analizar qué sucede con aquellos actos nuevos, que, sin embargo, se producen al amparo de un acto al que le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 73 de la LJCA.

A continuación se analizarán de forma separada los dos aspectos referidos.

III. SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2010 Y LA DISTINCIÓN ENTRE ACTOS DE APLICACIÓN Y ACTOS DE EJECUCIÓN QUE EN ELLA SE REALIZA

Como se ha avanzado, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2010 se realiza una distinción entre actos de aplicación y actos de ejecución urbanística, concluyéndose que los actos allí examinados (aprobación de los Estatutos de la Junta de Compensación, constitución de la Junta de Compensación y aprobación del Proyecto de Urbanización y del Proyecto de Reparcelación) no pueden ser considerados como meros actos de aplicación de una disposición general, sino que añaden una cualidad superior, al ser actos dictados

Plan Urbanístico), no acarrea la anulación de los actos firmes dictados a su amparo —artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (actual artículo 73 de la LJCA)—, como lo serían todas las licencias de edificación que el Ayuntamiento dio, estando vigente el Plan, para los terrenos de autos, y de cuya existencia, por tanto, no podría prescindirse en el nuevo Plan, a no ser que se hiciera desaparecer del mundo jurídico por alguno de los medios de revisión de los actos administrativos (...). La declaración de nulidad de un Plan, habida cuenta de su naturaleza normativa, ha de ajustarse en sus efectos a lo dispuesto en el art. 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo (actual artículo 73 de la LJCA) que dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la norma declarada nula. Las razones de seguridad jurídica que inspiran dicho precepto son plenamente aplicables al supuesto litigioso (...).».

en ejecución del propio plan parcial declarado nulo. La expresada distinción conduce al Tribunal Supremo a considerar que *«no resulta coherente considerar que no adolecen de vicio de invalidez alguna los actos dictados en ejecución de un plan parcial nulo, pues la única invalidez en que puede incurrir una disposición general, como antes señalamos, es la nulidad de pleno derecho»*.

El supuesto analizado en la Sentencia de 12 de noviembre de 2010, partía de la anulación de un Plan Parcial por un motivo muy concreto: *«no se había citado personalmente para la información pública, tras la aprobación inicial, a los propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito del plan»*. A tal efecto, en el contexto del incidente de ejecución planteado en relación con la Sentencia que declaró la nulidad del aludido Plan Parcial, se cuestionaban los efectos que tal anulación había de comportar sobre los actos de gestión y ejecución dictados con posterioridad a su aprobación definitiva, que en ese caso eran la aprobación de los Estatutos de la Junta de Compensación, su constitución y la aprobación de los Proyectos de Urbanización y Reparcelación.

Pues bien, en el Fundamento de Derecho Sexto de la aludida Sentencia se rechaza la aplicación del artículo 73 de la LJCA señalando que *«Interesa destacar que ha de tratarse de actos de aplicación —«que lo hayan aplicado» dice el artículo 73—, porque en el caso examinado los actos posteriores, que antes hemos citado, no son meros actos de aplicación de una disposición general, sino que añaden una cualidad superior, que son actos dictados en ejecución del propio plan parcial declarado nulo. Si esto es así no resulta coherente considerar que no adolecen de vicio de invalidez alguna los actos dictados en ejecución de un plan parcial nulo, pues la única invalidez en que puede incurrir una disposición general, como antes señalamos, es la nulidad de pleno derecho»*.

Por tanto, en ese concreto supuesto, el Tribunal Supremo argumentó que tales actos de gestión y ejecución *«añaden una cualidad superior»* y que, con rigor, no podía considerarse que los mismos se hubiesen dictado estrictamente *«en aplicación»* del Plan Parcial anulado, lo que impedía, además, que pudieran mantenerse al amparo de lo dispuesto en el artículo 73 de la LJCA.

La conclusión alcanzada por el Tribunal Supremo en la meritada Sentencia de 12 de noviembre de 2010 obedecía a la necesi-

dad de proteger la indefensión que se había generado a los propietarios afectados, indefensión ésta que se reproducía en los actos de gestión dictados en aplicación del aludido instrumento de planeamiento. Es por ello que en la referida Sentencia se señala que, en este tipo de supuestos, el principio de seguridad jurídica «*debe quedar modulado*».

Ahora bien, a nuestro juicio en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2010 no se ha establecido una nueva doctrina con vocación de generalidad, en virtud de la cual se exceptúe la aplicación del artículo 73 de la LJCA a todos los actos de gestión urbanística. En efecto, entendemos que en dicha Sentencia el Tribunal Supremo se ha limitado a modular de forma excepcional el principio de seguridad jurídica con el fin de evitar la consolidación de determinados actos administrativos firmes, atendiendo a unas concretas circunstancias del caso en ella abordado, que en ese supuesto específico habían generado indefensión a los propietarios afectados.

Y es que ningún sentido tendría realizar una distinción entre actos de ejecución y actos de aplicación a los efectos del artículo 73 de la LJCA, pues aun cuando se admitiese que los actos de ejecución añadan una cualidad superior, de lo que no cabe duda es que tales actos también se dictan en aplicación del instrumento de planeamiento anulado. Por tanto, en aras del principio de seguridad jurídica y del aforismo jurídico *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, entendemos que no debe excluirse la aplicación del artículo 73 a los actos de gestión y ejecución urbanística.

Por lo demás, esta conclusión queda reforzada porque la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, dictada con posterioridad, ha declarado que el artículo 73 de la LJCA resulta también aplicable a todos aquellos actos de gestión y ejecución urbanística que, habiéndose dictado al amparo de un instrumento de planeamiento anulado, hayan devenido firmes.

De hecho, el Tribunal Supremo ha reconocido que el criterio contenido en la Sentencia de 12 de noviembre de 2010 no constituye un criterio que pueda ser acogido con carácter general. En efecto, en su Sentencia de 19 de junio de 2013 (RC 2713/2012) (dictada con posterioridad a la meritada Sentencia de 12 de noviembre de 2010), en relación con los efectos de la declaración de nulidad

de un instrumento de planeamiento general, el Tribunal Supremo rechazó la pretensión anulatoria referida a todos los actos administrativos que pudiera haber dictado el Ayuntamiento demandado en la ejecución de las determinaciones del instrumento de planeamiento anulado, concretamente, la aprobación de la constitución de la Junta de Compensación, licencias de obra, licencias de primera ocupación, licencias de apertura, etc.

En este mismo sentido, resulta especialmente clarificadora la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2015 (RJ\2015\3626), en la que se analiza el alcance y los efectos de la nulidad de un Plan Parcial en relación con los actos de gestión y ejecución que fueron dictados al amparo del mismo (concretamente respecto de un Proyecto de Parcelación y un Proyecto de Urbanización), señalando que si bien *«en alguna ocasión»* se ha llegado a *«otra conclusión»* (refiriéndose de forma expresa a la Sentencia de 12 de noviembre de 2010), se concluye que no resulta de aplicación la doctrina establecida en la Sentencia aludida *«porque el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento no es en modo alguno equivalente»*, y porque procede preservar la firmeza alcanzada por dichos actos administrativos, *«lo que viene a constituir un límite infranqueable a los efectos pretendidos en el recurso»*.

En definitiva, entendemos que el criterio contenido en la aludida Sentencia de 12 de noviembre de 2010 ha sido aclarado y superado por el propio Tribunal Supremo, al señalar que el artículo 73 de la LJCA resulta también de aplicación a los actos de gestión y ejecución urbanística dictados en aplicación de un instrumento de planeamiento anulado.

IV. ACTOS NUEVOS QUE SE PRODUCEN AL AMPARO DE UN ACTO QUE HUBIERA ALCANZADO FIRMEZA ANTES DE QUE LA ANULACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO ALCANZARA EFECTOS GENERALES

Así mismo, ante la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento general, aun cuando, como decimos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 73 de la LJCA se permitirá la subsistencia de los actos de gestión urbanística dictados en ejecución de las disposiciones anuladas, las concretas licencias de obras que pudie-

ran otorgarse al amparo de los actos que hubieran adquirido firmeza podrían ser impugnadas pues, como ha señalado el Tribunal Supremo, una cosa es que por razones de seguridad jurídica se mantengan los actos firmes en aplicación del artículo 73 de la LJCA y otra distinta es, que si se dictan nuevos actos administrativos éstos sean plenamente impugnables.

Se trata de un aspecto relevante, pues en ocasiones el mantenimiento de actos urbanísticos firmes al amparo del mencionado precepto legal, no produce el efecto práctico real esperado, ya que requieren de actos posteriores que, como se dice, ya carecerán de tal cobertura. Por ejemplo, mantener al amparo del artículo 73 de la LJCA la validez y eficacia del acto de aprobación de un proyecto de urbanización puede ser poco práctico si a continuación no pueden obtenerse la necesarias licencias de obras (actos nuevos que, como tales, carecerían ya de la cobertura que otorga el citado artículo 73).

Ahora bien, conviene detenerse en los efectos jurídicos que produce un instrumento de planeamiento anulado en el supuesto específico de las licencias de primera ocupación, cuando las licencias de obras de las que aquellas traen causa estén amparadas por el artículo 73 de la LJCA.

En este sentido, debe partirse de la doctrina del Tribunal Supremo, asumida por los Tribunales Superiores de Justicia, que califica la licencia de primera ocupación y funcionamiento como una actividad reglada, limitada única y exclusivamente a la necesaria comprobación de si el edificio o instalación se adecúa a las previsiones contenidas en el proyecto e instrumentos complementarios que en su día sirvieron de soporte al acto de concesión de la licencia de obras, pero sin que pueda en modo alguno realizarse una nueva fiscalización de la legalidad urbanística —lo que es objeto de la licencia de obras⁶—.

⁶ En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de abril de 2000 (RJ\2000\4918): *«Ciertamente, el artículo 21.2 RSCL comienza diciendo que en todo tipo de licencias a que ese precepto se refiere se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana, pero tratándose de licencia de primera ocupación esta Sala ha declarado que es en la licencia de obras, que debe preceder a ella, donde la Administración ha de realizar ese control de adecuación de la obra a la legalidad urbanística, de forma que una vez conce-*

En otras palabras, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el control que ha de realizar la Administración en la licencia de primera ocupación y funcionamiento ha de limitarse a

didada la licencia de obras en la de primera ocupación ha de limitarse a verificar si la obra se ajusta a la licencia concedida, sin que pueda aprovechar la ocasión de pronunciarse sobre la licencia de primera ocupación para revisar la de obras, (sentencias de 10 de marzo de 1999 [RJ 1999, 2172] y 14 de diciembre de 1998 [RJ 1998, 10102]). Si las circunstancias urbanísticas que debieron ser objeto de licencia de obras no pueden revisarse al examinar una petición de licencia de primera utilización, tampoco cabe denegar ésta cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia y en contra del planeamiento, ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona.»

Así mismo, resulta clarificadora también la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1998 (RJ\1998\10102), en la que se declara, en términos muy claros, que «la licencia de primera ocupación de un edificio, exigida en los artículos 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril 1976 (RCL 1976\1192y ApNDL 13889) y 1.10 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 junio 1978 (RCL 1978\1986y ApNDL 13922), tiene por finalidad constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida, y verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina.»

En términos similares, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1997 (RJ\1997\9433), señala de forma categórica que si las obras se adecúan a la licencia de obras, la Administración no puede denegar la concesión de la licencia de primera ocupación y funcionamiento, aunque la previa de obras no sea ajustada a derecho: «En definitiva, tiene por objeto confrontar la obra realizada con el proyecto que sirve de soporte a la licencia de obras en su día otorgada, y también si se han cumplido las condiciones lícitas, en su caso establecidas en dicha licencia, ya que si existe adecuación, el Ayuntamiento no puede denegar la licencia de primera utilización, dado que aparte de encontrarnos ante un supuesto de actividad reglada, la licencia de primera utilización es expresión técnica de la necesaria comprobación de si el edificio o instalación se acomoda a las previsiones contenidas en el proyecto e instrumentos complementarios que en su día sirvieron de soporte al acto base de concesión de la licencia de obra o edificación». Interesa añadir a lo dicho que pese a que la licencia de primera utilización implica un acto de comprobación de la adecuación de la realidad a la licencia previa de obras, no se podrá basar la denegación de la licencia de ocupación en que la previa de obras no es ajustada a derecho, ya que dicha licencia de obras previa deberá ser revisada, si a ello hubiere lugar, a través del procedimiento legal establecido, y de ningún modo utilizando la denegación de la licencia de primera utilización para impedir la aplicación de las obras.»

La jurisprudencia a la que venimos haciendo referencia también ha sido aplicada también por los Tribunales Superiores de Justicia, pudiendo citarse, a modo de ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de marzo de 2011 (RJCA/489) y 24 de septiembre de 2012 (EDJ 2012/230248), o las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de septiembre de 2013 (JUR 2013\374789) o de 10 de mayo de 2005 (RJCA\2005\1005).

verificar si las obras se acomodan a la licencia urbanística concedida, no pudiendo extenderse dicho control a cuestiones urbanísticas que debieron ser objeto de esta última.

En línea con lo anterior, el artículo 21.2 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, establece que el objeto de la licencia de primera ocupación y funcionamiento se circunscribe a comprobar «(...) d) si el edificio puede destinarse a determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas y salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización (...)».

Así mismo, resulta especialmente ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1986 (RJ1986\65), en la que se recurría la denegación de la concesión de la licencia de primera utilización de un edificio como consecuencia, entre otras infracciones urbanísticas, de la ausencia del oportuno Plan Parcial. Pues bien, en la citada Sentencia, la Sala concluye que no procede, con ocasión del otorgamiento de la licencia de primera ocupación, invocar otras irregularidades que las propias de la licencia de primera ocupación y funcionamiento⁷.

⁷ En efecto, la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1986 (RJ1986\65) señala lo siguiente: «En este sentido, hay que observar que el acuerdo impugnado fundamentó la denegación de cuestionada licencia no porque se dieran las circunstancias impeditivas del otorgamiento de las de primera utilización antes dichas, sino únicamente en una serie de irregularidades que, de preexistir, debieron corregirse y depurar su alcance, en su caso, por procedimientos distintos y específicamente aplicables según las circunstancias concurrentes (...)».

En consecuencia, la dicha acomodación de las obras a la licencia que para llevarlas a cabo se concedió y la no indicación siquiera de los obstáculos que legalmente impiden el otorgamiento de las de primera utilización por parte del acuerdo recurrido, imponen la necesidad de que éste se repunte no conforme a Derecho, y, por ende, la de confirmar el fallo dictado por el Tribunal «a quo», puesto que si expresada licencia tiene por objeto confrontar la obra realizada con el proyecto que sirvió de base a la que para practicarla fue concedida y, en su caso, con las condiciones lícitas que en ésta se hubieran impuesto, si existe esa adecuación o conformidad —se dice en la sentencia de esta Sala de 30 de abril de 1984 (RJ 1984\2585)— «el Ayuntamiento no podrá denegar la licencia de apertura o primer establecimiento, dado que, aparte de encontrarnos ante un supuesto de actividad reglada, la licencia de primera ocupación es expresión técnica de la necesaria comprobación de si el edificio o instalación se acomoda a las prescripciones contenidas en el proyecto o instrumentos complementarios que en su día sirvieron de soporte al acto base de concesión de la licencia de obra o edificación».

Por tanto, en aquellos supuestos en los que la licencia de obras se encuentre amparada por el artículo 73 de la LJCA, en la medida en que la licencia de primera ocupación y funcionamiento se limita a verificar si la edificación o instalaciones construidas se ajustan a los términos en que la licencia de obras fue otorgada y si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad para el uso al que pretende destinarse, se concluye que la licencia de primera ocupación será conforme a Derecho siempre que las obras e instalaciones se hayan ejecutado correctamente, se encuentren debidamente terminadas y se hayan cumplido las condiciones de la licencia de obras, ello con independencia de que se haya declarado la nulidad del instrumento de planeamiento que le servía de cobertura.

En definitiva, la regla general consiste en que los actos firmes que permanecen, tras la anulación del planeamiento que les sirve de cobertura, con base en el artículo 73 de la LJCA, no permiten que a su amparo puedan dictarse nuevos actos administrativos, puesto que una cosa es que por razones de seguridad jurídica se mantengan tales actos firmes y otra distinta que ello permita, a su vez, producir nuevos actos administrativos sin la cobertura primaria que otorgaba el planeamiento finalmente anulado.

Como excepción a la regla general, deberá admitirse la producción de nuevos actos cuando éstos se limiten a la comprobación de que se ha cumplido el contenido del acto firme y consentido cuya validez y eficacia se mantiene en virtud del artículo 73 de la LJCA. Así acontece con la licencia de primera ocupación, pues constituye un acto de mera comprobación que trae causa de un acto administrativo consentido y firme, esto es, la licencia de obras, cuyo contenido hay que respetar por imperativo del artículo 73 de la LJCA.

CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



www.rdu.es



 Síguenos en twitter (@Revista_rdu)