

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO FIRME DICTADO EN APLICACIÓN DE UN REGLAMENTO POSTERIORMENTE ANULADO

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS
Universidad de La Laguna

Cómo citar/Citation

Villar Rojas, F. J. (2021).

El régimen jurídico del acto firme dictado en aplicación
de un reglamento posteriormente anulado.

Revista de Administración Pública, 215, 39-68.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.215.02>

Resumen

El art. 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que la anulación de una disposición administrativa general no afectará, por sí misma, a la eficacia de las sentencias y de los actos firmes. Esta previsión limita la eficacia retroactiva de aquella declaración de nulidad. El presente trabajo analiza qué clase de actuaciones merecen la calificación de acto administrativo firme, qué es lo que protege esa cualidad y cuál sea el régimen jurídico al que queda sujeto, con el fin de aclarar cómo se integra y relaciona con el ordenamiento que reaparece tras la declaración de nulidad de la norma, con el que, de ordinario, resultará disconforme o contradictorio.

Palabras clave

Anulación; reglamento; plan; acto administrativo firme.

Abstract

Article 73 of Contentious-Administrative Jurisdiction Act establishes that the annulment of a general administrative provision shall not, in itself, affect the effecti-

veness of firm judgments and acts. This provision limits the declaration of nullity's retroactive effectiveness. This paper analyses what kind of actions deserve the qualification of firm administrative acts, what is protected by this quality and what is the legal regime to which it is subject, in order to clarify how it is integrated and related to the legal system that reappears after the declaration of nullity of the rule, with which, ordinarily, it will be in disagreement or contradictory.

Keywords

Annulment; regulation; planning; administrative firm resolution.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO: EL ART. 73 DE LA LJCA. II. EL ACTO FIRME: SIGNIFICADO Y ALCANCE: 1. La firmeza del acto. 2. El fundamento jurídico. 3. Las clases de actos firmes. 4. Los supuestos controvertidos: 4.1. *Actos expropiatorios*. 4.2. *Reglamento-acto*. 4.3. *Actuaciones amparadas por declaraciones responsables o comunicaciones*. III. EL CONTENIDO DEL ACTO FIRME: DELIMITACIÓN: 1. El contenido del acto administrativo: apunte. 2. La integración de la norma en el acto administrativo: 2.1. *Licencias, contratos, concesiones demaniales y otros supuestos*. 2.2. *En particular, los actos de ejecución de la urbanización*. 3. La conversión del derecho objetivo en derecho subjetivo. IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL ACTO FIRME: 1. La problemática. 2. El ámbito del derecho urbanístico. 3. Los criterios a considerar: fuera de ordenación, consolidación o equivalencia. 4. El criterio a aplicar: equivalencia con el acto conforme con la ordenación¹.

I. PLANTEAMIENTO: EL ART. 73 DE LA LJCA

En el marco del debate abierto sobre la nulidad de los planes urbanísticos y sus consecuencias², el régimen del acto firme aparece como un elemento fundamental para contener y limitar el impacto que, en términos de desorden y de

¹ Abreviaturas utilizadas: LPA: Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; LJCA: Ley 27/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común; TRLS-RU: Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre; LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

² Del que da cuenta una amplísima bibliografía ordenada y valorada con brillantez y criterio por F. López Ramón (2021), «La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma», *Revista de Administración Pública*, 214, págs. 57-98. Entre esos trabajos es obligado destacar los estudios de: A. González Sanfiel (2017), «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento», en F. López Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa* (págs. 411-459), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; J. Gifreu Font (2017), «Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los

inestabilidad, acarrea aquella declaración, en tanto la eficacia *ex tunc* pugna con la realidad urbana consolidada. A estos efectos, como han destacado cuantos se han ocupado de esta problemática, el papel del art. 73 de la LJCA resulta fundamental cuando establece lo siguiente:

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

En su virtud, en línea con su antecedente, el art. 120 de la LPA de 1958³, la declaración de nulidad de un reglamento —y los planes lo son— no afecta por sí mismo a los actos dictados en su aplicación que hayan adquirido firmeza antes de que aquella declaración produjera efectos generales⁴. Es patente que este precepto

instrumentos de ejecución y títulos administrativos habilitantes dictados a su amparo», en G. Soria Martínez y M. Bassols Coma (coords.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico* (págs. 145-228), Cizur Menor: Aranzadi; M. Rebollo Puig (2018), «Efectos de las sentencias anulatorias de reglamentos, en especial, su retroactividad», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 100, págs. 469-526. También los trabajos incluidos en el número 210 de la *Revista de Administración Pública* (2019) de los magistrados C. Tolosa Tribiño, «La invalidez de los reglamentos, en particular el efecto invalidante de los vicios de procedimiento» (págs. 21-42) y M^a. P. Teso Gamella, «La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad» (págs. 69-90), y de los profesores J. M^a. Baño León, «La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos» (págs. 43-68) y L. Martín Rebollo, «De nuevo sobre la invalidez en el Derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos (una reflexión abierta y algunas propuestas)» (págs. 91-122), más la síntesis y conclusión del debate a cargo de J. Tornos Más, «La nulidad de normas por vicios procedimentales: La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos» (págs. 123-136). A estos deben añadirse las aportaciones de T. R. Fernández Rodríguez, entre otras, (2017), «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», *Revista de Administración Pública*, 203, págs. 137-162, y (2020), «Dos nuevas sentencias del Tribunal Supremo sobre la nulidad de los planes de ordenación», *Revista de Urbanismo y Edificación*, 45, págs. 251-262. Con posterioridad, los libros de M^a. J. Alonso Mas (2020), *La nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico por vicios ajenos a su contenido*, monografía asociada a la *Revista de Urbanismo y Edificación*, 34; y J. Suay Rincón (2020), *Urbanismo y justicia*, Valencia: Tirant lo Blanch.

³ Sobre el artículo 120 de la LPA, por todos, véase M. Beladiez Rojo (1994), *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid: Marcial Pons (págs. 322-334), y la bibliografía que cita.

⁴ Sobre el art. 73 LJCA, con una aproximación general, véanse J. González Pérez (2010), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, 5^a ed., Cizur Menor: Thomson-Civitas (págs. 1471-1482); M. Rebollo Puig (1998), «Artículo 73», monográfico de la *Revista Española de Derecho Administrativo (Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998)*, 100, págs. 518-537;

responde a un determinado equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica⁵, pero, en lo que aquí importa, también evidencia la preocupación del legislador por la tutela de lo concreto, en particular de las situaciones creadas al amparado del plan anulado, lo que pasa con las licencias de obras concedidas, con los convenios urbanísticos suscritos —con cesiones de los particulares ya materializadas—, con los actos de ejecución de la urbanización aprobados —en ocasiones con las obras en curso o incluso concluidas—, con las inscripciones realizadas en el registro de la propiedad, incluso con los tributos abonados en relación con esas actuaciones. En tanto sean firmes, esos actos jurídicos se mantienen.

Es claro que el art. 73 de la LJCA ha servido para evitar males mayores, reduciendo notablemente la eficacia retroactiva de la nulidad de los planes urbanísticos⁶. Por ello, dada esa función y en aras a clarificarla, resulta necesario determinar con la mayor precisión qué es el acto administrativo firme, a continuación, qué tutela, protege o ampara la cualidad de la firmeza y, como cláusula de cierre, cómo se relaciona esa clase de acto, en particular cuando es favorable, con un ordenamiento jurídico, el que resurge tras la declaración de nulidad, con el que, de ordinario, resultará en todo o en parte disconforme⁷.

El urbanismo constituye el mejor caladero para abordar esas cuestiones por la multitud de situaciones que surgen con la anulación de toda clase de planes⁸, pero no es el único. El acto firme se proyecta sobre otros campos de intervención pública en los que la anulación de disposiciones generales produce iguales consecuencias y suscita los mismos interrogantes. La jurisprudencia da cuenta de su aplicación en

T. Cano Campos (2004), *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Madrid: Thomson-Civitas (págs. 266-279); y J. A. Santamaría Pastor (2010), «Artículo 73», en *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Iustel (págs. 730-737). Centrados en el urbanismo, Rebollo Puig (2018: 500-521); Gifreu Font (2017: 170-188); F. Iglesias González (2018), «Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento», en J. Agudo González (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias* (págs. 231-278), Madrid: Bosch; Alonso Mas (2020: 172-179) y Suay Rincón (2020: 136-182).

⁵ Lo destacó, insistiendo en que esa es la aproximación adecuada a esta controversia, C. Agoues Mendizábal (2017), «La modulación de los efectos de la nulidad de los reglamentos», en F. López Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa* (págs. 361-410), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

⁶ Realidad sobre la que ha llamado la atención López Ramón (2021: 62, nota 5) por contraposición a la rotundidad de las declaraciones de nulidad de reglamentos y planes: «Cabría, así, aplicar a esta jurisprudencia aquello de mucho ruido...».

⁷ El objetivo es contribuir a conformar lo que sea el acto firme. Sobre esta tarea, S. Díez Sastre (2018), *La formación de conceptos en el Derecho Público*, Madrid: Marcial Pons.

⁸ Entre otras muchas, da cuenta de la aplicación del artículo estudiado en este campo, la STS 3ª, 645/2017, de 6 de abril (RJ 1670).

muchos ámbitos, como, entre otros, en materia de disciplina de mercado⁹, de distribución de combustibles¹⁰, de juegos de azar¹¹, de ordenación farmacéutica¹² y, de modo particular por ser el ámbito en que se formularon los primeros ajustes sobre la doctrina de los actos firmes, en la recaudación de tributos¹³.

La proyección del régimen de acto firme en estos otros campos de acción pública sirve para no generalizar, más allá de lo indispensable, los criterios que se construyan en el ámbito del derecho urbanístico. Se volverá sobre ello, pero el régimen de «fuera de ordenación» —como se verá, propuesto para explicar la situación en que quedan las construcciones que devienen disconformes con el planeamiento que reaparece—, es desconocido extramuros de las leyes urbanísticas, siendo el art. 73 de la Ley Jurisdiccional una norma que se proyecta sobre toda la actividad de la Administración.

II. EL ACTO FIRME: SIGNIFICADO Y ALCANCE

1. LA FIRMEZA DEL ACTO

La expresión acto firme identifica el acto administrativo en que concurra cualquiera de las siguientes situaciones: a) que contra el mismo no se hubiera

⁹ STS 3ª, de 18 de marzo de 1981 (RJ 958), que anuló el Decreto 3632/1975, de 20 de diciembre, sobre disciplina de mercado; resolviendo la STS 3ª, de 25 de octubre de 1984 (RJ 4747), un recurso relativo a la aplicación del art. 73 LJCA.

¹⁰ STS 3ª, de 3 de marzo de 1986 (RJ 1051), anulatoria de la Orden de 10 de abril de 1980 que aprobó el Reglamento para el suministro y venta de carburantes y combustibles líquidos; más tarde, entre otras en igual sentido, la STS 3ª, de 13 de febrero de 1988 (RJ 885), aborda la cuestión de los efectos de esa declaración de nulidad en relación con la actividad de un concesionario de estación de servicios.

¹¹ STS 3ª, de 31 de mayo de 1986 (RJ 4603), que anuló el Decreto 895/1982, de 30 de abril, sobre establecimientos autorizados para la práctica de los de suerte, envite o azar; la STS 3ª, de 14 de diciembre de 1990 (RJ 9923), se pronunciará en torno a la eficacia de aquella declaración de nulidad.

¹² STS 3ª, de 22 de abril de 2004 (RJ 3127), que confirmó la anulación del Decreto 65/1998, de 16 de junio, sobre requisitos, personal y autorización de oficinas de farmacia, de Castilla-La Mancha.

¹³ En el ámbito tributario, en relación con el art. 120 de la LPA, surge la doctrina que equipara la eficacia de la nulidad de los reglamentos con la derogación (efectos *ex nunc* frente a efectos *ex tunc*), con lo que las liquidaciones tributarias anteriores devenían intangibles (entre otras muchas, STS 3ª, de 17 de octubre de 1996, RJ 7276); luego, admitida la retroactividad de la nulidad, el rechazo a su aplicación por la vía de la devolución de ingresos indebidos remitiendo a la revisión de oficio (por todas, STS 3ª, de 17 de junio de 2003, RJ 6370). Una aproximación a la aplicación del acto firme en lo tributario en Agoues Mendizábal (2017: 387-391).

interpuesto recurso en plazo (arts. 113 y 122.1 LPAC, deviniendo consentido según art. 28 LJCA); b) que el recurso interpuesto fuera extemporáneo (arts. 116.d LPAC y 69.e LJCA); o c) que los recursos interpuestos hubieran sido desestimados no siendo ya susceptible de impugnación (arts. 116.c LPAC y 69.c LJCA). En consecuencia, la condición de acto firme limita —en realidad impide— la impugnación de una decisión de la Administración por los cauces ordinarios, administrativos y judiciales, cuando han pasado los plazos para hacerlo. Firmeza es irrecurribilidad¹⁴. A estos efectos se equipara a la sentencia firme, sin concurrir, claro está, la fuerza de cosa juzgada. Con ello, el acto firme constituye un freno a la eficacia retroactiva de la nulidad del reglamento, moderando sus consecuencias.

En cuanto a su eficacia jurídica, como se adelantó, la anulación de un reglamento no determina, de forma automática, la invalidez de los actos que lo han aplicado. Para evaluar ese impacto es obligado, en primer término, indagar si el acto en cuestión sigue siendo válido por encontrar cobertura en el ordenamiento jurídico que permanece vigente —o en el que revive, aunque sea más improbable—¹⁵. A continuación, la segunda frontera que permite el mantenimiento de esos actos es, cuando concurren sus presupuestos, la condición de acto firme que ampara el art. 73 de la LJCA. Ahora bien como recoge la jurisprudencia, en este segundo supuesto, siempre y cuando concurren los presupuestos legales, cabe que ese acto pueda ser objeto de revisión de actos nulos por la vía del art. 106 de la LPAC, claro está, en tanto no sean aplicables los estrictos límites legales a que está sujeta esa prerrogativa (art. 110 LPAC). Se trata de una doctrina judicial que puede considerarse asentada (por todas, STS 3ª, de 440/2019, de 1 de abril, FD 2ª, RJ 1240), aunque no por ello pacífica¹⁶. En todo caso, esta vía debe manejarse con prudencia, sin prisas, habida cuenta que, en muchos casos, en tanto la nulidad deriva de vicios formales, lo razonable es que la nueva ordenación vuelva a dar cobertura a la realidad existente, cuando menos a la consolidada¹⁷.

Con todo, entre tanto se produce esa reacción —o bien de forma ya indefinida—, esos actos seguirán amparados por la presunción de validez y aptitud para producir los efectos jurídicos que les sean propios que se predica de todo acto administrativo (art. 39.1 LPAC), sin que la anulación de la disposición general de la que son aplicación proyecte, directa o indirectamente, modulación o mati-

¹⁴ Por todos, F. González Navarro (1997), *Derecho Administrativo Español*, t. III, Pamplona: Eunsa, págs. 408-410.

¹⁵ Tal y como explicara, inicialmente, R. Gómez Ferrer (1977), «Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14, págs. 387-400.

¹⁶ En contra de la posibilidad de revisión, Rebollo Puig (2018: 515). Manifiestan sus dudas sobre este camino, evidenciando sus notables dificultades: González Sanfiel (2017: 425-429), Teso Gamella (2019: 86) y Suay Rincón (2020: 153-155).

¹⁷ González Sanfiel (2017: 429).

zación de esos caracteres¹⁸. En este sentido, Rebollo Puig ha dicho que: «No hay ninguna razón para negar a esos actos su presunción de validez, ejecutividad y ejecutoriedad»¹⁹. Tan es así que el acto firme puede ser tomado como referencia necesaria y eficaz, sin tacha alguna, para cualquier otra decisión que pretenda tomar la Administración que traiga causa o se encuentre vinculado con el mismo. Es el caso de la primera ocupación de la edificación construida al amparo de una licencia de obras firme, lo que se admite de forma pacífica, en parte porque se trata de un acto reglado, en rigor, de un acto debido vinculado con la licencia para ejecutar el proyecto de obras²⁰.

En suma, el acto firme se caracteriza por seguir siendo plenamente eficaz, apto para producir los efectos jurídicos propios, incluido el amparo de otros concatenados, y esto sin perjuicio de que, como queda planteado, pueda llevarse a cabo su revisión con sujeción a límites estrictos. Es cierto que esa condición no convierte en válido —sin vicios si los tuviera— el acto correspondiente²¹, pero, en tanto esa declaración se produzca, el acto sigue siendo plenamente eficaz sin que quede ensombrecido o debilitado por esa posibilidad.

2. EL FUNDAMENTO JURÍDICO

El fundamento de la tutela del acto firme es el *principio de seguridad jurídica*, que se impone sobre el de legalidad inherente a la eficacia *ex tunc* de la nulidad de un reglamento. La jurisprudencia lo recuerda una y otra vez. En palabras del Tribunal Supremo: «La nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general tiene eficacia *ex tunc*, si bien no conlleva la pérdida de efectos de los actos firmes dictados a su amparo, pues razones de seguridad jurídica exigen su persistencia y, por consiguiente, la declaración de nulidad radical de una disposición de carácter general no acarrea automáticamente la desaparición de dichos actos» (STS 3ª 645/2017, de 6 de abril, RJ 2017/1670, también SSTS 3ª, 1285/2016, de 2 de junio, RJ 3123 y 6/2017, de 16 de diciembre, RJ). En concreto, el mismo Tribunal precisa que «el expresado artículo 73 LJCA, por elementales exigencias de seguridad jurídica *ex artículo 9.3 de la CE*, y como ya hacía el artículo 120 de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo, deja a salvo de nulidad, e indemnes al contagio de la invalidez, a los actos firmes y consentidos dictados en aplicación de la disposición que resulte haya sido

¹⁸ Así lo expresan Gifreu Font (2017: 179-180) y Rebollo Puig (2018: 500- 506).

¹⁹ Rebollo Puig (2018: 500).

²⁰ Así, Rebollo Puig, *ibid.*, también, M. Plaza González (2017), «La nulidad de los instrumentos de planeamiento general y la preservación de los actos firmes dictados a su amparo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 312, págs. 111-122 (en concreto, págs. 118-122).

²¹ En este sentido, Cano Campos (2004: 269).

anulada» (STS 3ª, de 12 de noviembre de 2010, RJ 8294)²². La consecuencia, sigue diciendo, es que «el artículo 73 LJCA tiene una importancia capital, porque significa que, en principio, el legislador concede mucha más relevancia a la expulsión de la disposición del ordenamiento jurídico para el futuro que a los efectos que ella ha producido en el pasado» (STS 3ª, de 12 de febrero de 2008, RJ 1885). Y, cuando se ha objetado que, de seguir ese entendimiento, la anulación de la disposición no habría servido para nada, entonces el Tribunal ha sostenido que «ha servido para expulsar del ordenamiento jurídico una disposición urbanística disconforme a Derecho, finalidad que es la primordial en los recursos directos contra normas» (en la misma sentencia anterior).

La condición de acto firme viene así a proteger las relaciones jurídicas a que esas decisiones han dado lugar y que se han consolidado, sean favorables o sean de gravamen, sin que la anulación de la norma que les dio cobertura proyecte esa invalidez, sin más o de forma automática, sobre los mismos. La garantía que supone ser acto firme es tal que ni siquiera es viable solicitar la nulidad de los mismos, en tanto no fueron impugnados separadamente, en el incidente de ejecución de las sentencias relativas a la disposición o plan anulado (SSTS 3ª, de 2 de junio de 2016, RJ 2016 y 19 de junio de 2013, RJ 5629).

La seguridad jurídica aparece como el valor que explica la tutela de los actos firmes. Ahora bien, a la vista de su alcance, es posible ir más allá. Lo que se protege es el derecho como orden, esto es, la estabilidad de las reglas y de las relaciones jurídicas generadas al amparo del ordenamiento. También se ampara el derecho como certidumbre, que es la segunda dimensión de ese principio general²³; pero la estabilidad es, sin duda, la que explica la firmeza aun cuando lo protegido pueda llevar ínsito una causa de nulidad.

Ciertamente, la certidumbre, la buena fe y la confianza legítima concurren para explicar el porqué de la protección de los actos que han adquirido firmeza. Pero, teniendo en cuenta que se amparan tanto actos favorables como desfavorables, lo fundamental es la estabilidad del ordenamiento en tanto que sustento de la paz jurídica —lo que resulta patente de pensar en la hipótesis de que todas las licencias otorgadas al amparo de un plan anulado resultaran, automáticamente, invalidadas o, incluso, debieran tenerse por inexistentes—; la misma explicación que concurre en los actos desfavorables de los que, claro está, no es predicable para mantenerlos la protección de la confianza legítima. A ese valor se suma, en

²² Un argumento, el de la seguridad jurídica, no exento de crítica, en tanto hace de mejor condición, sin mayor fundamento, a quien se aquietó a la acción de la Administración que a quien reaccionó contra la misma (Santamaría Pastor, 2010: 735). Es así con respecto a los actos de gravamen; cuando se trata de actos declarativos de derechos, el perjudicado por ese principio será aquel que decidió demorar la solicitud de su derecho.

²³ Se trata de las dos dimensiones básicas de la seguridad jurídica: el derecho como orden y el derecho como certidumbre, tal y como explicara J. L. Villar Palasí (1977), *Apuntes de Derecho Administrativo*, t. I. Madrid, pág. 377.

otro plano, la protección de la Hacienda pública, que se manifiesta en la firmeza de las liquidaciones tributarias —que solo pueden ser revisadas de concurrir una causa específica de nulidad de pleno derecho—, pero, igualmente, en que sirve para evitar que aquella deba hacer frente a indemnizaciones por daños y perjuicios, que pudieran derivar de la anulación de actos favorables o declarativos de derechos. Detrás de la apelación a la seguridad jurídica lo que se encuentra es la tutela de la paz social en el sentido apuntado y también la estabilidad de la Hacienda pública como los bienes jurídicos que sustentan el art. 73 de la LJCA.

3. LAS CLASES DE ACTOS FIRMES

Sentado el alcance de la firmeza y su fundamento jurídico, ¿a qué clase de acto administrativo se aplica la previsión del art. 73 de la LJCA? Ese término lleva hacia el concepto estricto de acto administrativo, esto es, *resolución administrativa* que pone fin al procedimiento, con capacidad para crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta (art. 88.1 LPAC). A su vez, esa decisión unilateral puede ser *acto expreso* (art. 88.1 LPAC), *acto presunto* en los casos de silencio administrativo estimatorio (art. 24.2 LPAC y art. 25.1 LJCA)²⁴ y también *acto tácito*. De esta última da cuenta, entre otros supuestos, la condición de dominio público que resulta de la afectación por el planeamiento de determinados suelos a obras y servicios públicos²⁵ y la recepción material de las obras públicas ejecutadas mediante contrato administrativo de obras²⁶; a la Administración pública le disgustan esta clase de actos, pero su existencia es conforme con el ordenamiento, salvo prohibición legal expresa²⁷.

A estos efectos, el carácter *reglado* o *discrecional* de la potestad administrativa que dé lugar al acto firme, como la consecuencia jurídica que comporte, de tracto único o de tracto sucesivo, resultan indiferentes. Tan acto firme puede ser una autorización de actividad clasificada como una concesión de dominio público de la que resulta una relación jurídica duradera en el tiempo. No hay razón para diferenciar entre ellas.

Del mismo modo, la firmeza es predicable tanto de los *actos favorables* —de los que es paradigma la licencia de obras— como de los *actos desfavorables* —como una liquidación tributaria—, con la excepción de los actos sancionadores en ejecución señalada expresamente por la ley. Se ha postulado, con razón, la diferenciación entre estos actos, limitando la tutela de la firmeza a los favorables, y no a los de gravamen con el fin de evitar que la Administración autora del acto

²⁴ Entre otras, STS de 14 de diciembre de 2020, RJ 4835.

²⁵ Ejemplo que utiliza Rebollo Puig (2018: 484).

²⁶ Art. 243.6 de la LCSP.

²⁷ Como la prohibición de desafectación tácita del dominio público marítimo-terrestre establecida por el art. 18.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

nulo pueda sacar provecho de su propia falta²⁸. Sin embargo, por discutible que sea, la doctrina del Tribunal Supremo no recoge esa diferencia²⁹. De acuerdo con ella, en tanto sean firmes, las reglas son las mismas; ahora bien, siendo así, la misma tutela que reciben los actos desfavorables merecen los actos favorables, y con mayor razón porque no suponen —como aquellos— ventaja para el causante de la nulidad.

Por otra parte, la firmeza es también una condición predicable de cualesquiera *contratos, convenios y acuerdos o negocios jurídicos bilaterales* que suscriban las Administraciones públicas cuando los mismos encuentren su cobertura en una disposición de carácter general (art. 2.b LJCA, interpretado en sentido amplio)³⁰. En este caso esa fuerza jurídica resulta reforzada por los principios *pacta sunt servanda* y *contractus lex* que rigen esos negocios jurídicos (arts. 35, 188, 189 LCSP), y, además, por el carácter de acto declarativo de derechos que tiene para el contratista o particular. Cierto que son firmes en cuanto a los derechos de los contratistas, pero de igual modo respecto de sus obligaciones, que deben cumplir en tanto no se acuerde la revisión o anulación del mismo.

En particular, ese régimen es aplicable a los convenios urbanísticos en tanto tienen naturaleza contractual (por todas, STS de 28 de septiembre de 2017, RJ 4206). A estos efectos resulta indiferente que se trate de convenios de planeamiento o que lo sean de gestión y ejecución (gráficamente, STSJ Madrid, 72/2014, de 30 de enero, Jur 81250). Con todo, tratándose de convenios de

²⁸ Así lo defiende Alonso Más (2020: 184-186).

²⁹ Es jurisprudencia reiterada que las liquidaciones tributarias firmes, anteriores a la declaración de nulidad de un reglamento, pero sobre todo de una ley, bien por contraria a la Constitución, bien por no ser conforme con el derecho de la Unión Europea, solo pueden ser revisadas de concurrir una causa específica de nulidad de pleno derecho conforme a la Ley General Tributaria (entre otras, dan cuenta de la evolución de los argumentos de esa doctrina constante las SSTS 3ª, de 18 de enero de 2005, RJ 898, 16 de diciembre de 2010, RJ 9135, 16 de noviembre de 2016, RJ 6215 y de 18 de mayo de 2020, RJ 1076). Y ello con una singularidad: que no se haya declarado la irretroactividad de esa declaración, tal y como hizo la STC 49/1985 en relación con la anulación de la obligación de declaración conjunta del impuesto sobre la renta de las personas físicas —«IRPF»—, una vía que se ha utilizado en varias ocasiones (últimamente, STC 126/2019, sobre el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana —«plusvalía»—).

³⁰ No es frecuente que un contrato pueda resultar afectado por la anulación de una disposición reglamentaria, pero ese fue el supuesto que se produjo con la declaración de nulidad del Decreto 113/1995, de 23 de julio, de obligaciones de servicio público en el transporte marítimo interinsular, que sirvió de cobertura a la convocatoria y adjudicación de un contrato de obligación de servicio público en una de las líneas de transporte regular previstas en aquel reglamento. El decreto fue impugnado, siendo declarado parcialmente nulo por la STS de 13 de febrero de 2008 (RJ 1418). Sin embargo, ni la licitación ni la adjudicación del contrato mencionado fueron recurridas, con ocasión del acuerdo para su prórroga, de tal modo que la STS de 10 de diciembre de 2009 (RJ 2175) declaró la validez de esa prórroga en aplicación de la doctrina de los actos firmes.

planeamiento cuyas previsiones sobre clasificación y calificación del suelo queden en nada, lo común será su resolución por imposibilidad sobrevenida, con restitución de las prestaciones, lo cual, de resultar inviable, será causa de responsabilidad contractual administrativa (STS 3ª, 462/2019, de 4 de abril, RJ 1258). En cambio, en los convenios vinculados con la gestión y ejecución del planeamiento, es posible que, en lugar de la resolución, pueda llevarse a cabo su cumplimiento, en la medida que lo sean los actos de ejecución urbanística a los que sirve³¹.

A modo de balance provisional, las resoluciones, los contratos y los convenios tienen cabida en el concepto de acto administrativo firme. Ahora bien, la razón de ser del art. 73 de la LJCA exige considerar algunas actuaciones que, en principio excluidas de su ámbito, sin embargo, pueden quedar bajo su manto a partir de un entendimiento finalista de aquella categoría.

4. LOS SUPUESTOS CONTROVERTIDOS

4.1. Actos expropiatorios

La jurisprudencia es constante y rotunda: la anulación de un plan urbanístico determina la desaparición de la causa *expropiandi* de cualquier expropiación puesta en marcha para la ejecución de actuaciones previstas en ese instrumento y, con ello, sin solución de continuidad, la invalidez de cuantos actos expropiatorios se hayan realizado, desde la declaración de urgencia al acuerdo de necesidad de ocupación, pasando por la determinación del justiprecio, hasta llegar al pago y ocupación (por todas, STS 3ª, de 10 de febrero de 2009, RJ 2069, FD 4º)³². El régimen del acto firme se entiende y afirma inaplicable.

Es indudable que, en materia de planeamiento, la declaración de utilidad pública e interés social tiene naturaleza normativa (art. 42.2 del TRLSRU). De igual modo, es también incuestionable que la identificación de bienes y de expropiados, como la valoración de los bienes y la adquisición de la titularidad, son actos jurídicos, concatenados, aunque autónomos, pero, en lo que aquí importa,

³¹ Los tribunales superiores de justicia no han dudado en aplicar la teoría del acto firme a los convenios urbanísticos. En unos casos para impedir su impugnación cuando ha transcurrido el plazo (STSJ de Asturias 28/2004 de 23 de enero, Jur 70252, STSJ Valencia 1268/2013 de 3 de diciembre, Jur 175519); en otros negando la posibilidad de utilizar la vía de la revisión de oficio como mecanismo para cuestionar su validez. En este último caso, las decisiones judiciales ponen en valor el límite del tiempo transcurrido previsto en el art. 109.1 de la LPAC para ejercer las funciones revisoras (así, STSJ Valencia de 15 de junio de 2018, Jur 260909, STSJ de Madrid de 25 de enero de 2017, Jur 62113).

³² Esa jurisprudencia fue objeto de crítica por F. De Cominges Cáceres (2017), «Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanístico y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 314, págs. 45-82 (pág. 58).

actos administrativos que pueden haber adquirido firmeza. Siendo así, ¿por qué esa doctrina los sitúa extramuros del art. 73 LJCA? ³³.

Cabe entender que la razón sea evitar legitimar una actuación equivalente, aun de forma materialmente sobrevenida, a una vía de hecho. Pero, de ser así, el mismo criterio debería ser aplicado cuando se trata de expropiaciones que se producen en el marco de sistemas de ejecución urbanísticos privados —compensación—; y, tanto más, en todos aquellos actos que traen causa de la potestad tributaria cuando esta queda sin cobertura normativa. No se entiende cuál sea la diferencia entre una adquisición forzosa —expropiación— y la obligación de pagar tributos; por qué en el primer caso no se aplica el régimen del acto firme, mientras en el segundo se hace una interpretación literal, formal y estricta, que lleva a rechazar la devolución de ingresos indebidos como cauce para recuperar lo pagado desde el momento en que se declara la nulidad de la disposición legal o reglamentaria, imponiendo cómo única vía la revisión de actos nulos, salvo que se pudiera producir un enriquecimiento injusto del contribuyente, en cuyo caso también se rechazaría. No se encuentra la causa de la diferencia; tan «vía de hecho» cabe considerar la expropiación sin causa *expropiandi* (art. 33.3 CE) como la liquidación de tributos sin norma legal que legitime su establecimiento y exigibilidad (art. 31.3 y 133 CE).

4.2. Reglamento-acto

Es pacífico que las normas quedan excluidas del concepto de acto firme³⁴. Ahora bien, ¿y los reglamentos-acto? Es el caso de los planes de espacios naturales protegidos que relacionan las edificaciones y actividades existentes, incluso de forma nominal, en ocasiones cumpliendo una suerte de función regularizadora³⁵.

³³ Ciertamente que la rotundidad del criterio judicial contrasta con la realidad del reconocimiento, en fase de ejecución de sentencia, de la imposibilidad de restitución *in natura* de los bienes expropiados, compensando al expropiado con una indemnización equivalente al 25% del justiprecio que le hubiera correspondido (STS de 22 de junio de 2020, RJ 5140). Con ello, la expropiación resulta igualmente firme e intangible.

³⁴ Por todas, STS de 29 de abril de 2021, FD 6ª, Jur 147272.

³⁵ Es el asunto suscitado por la anulación del Plan Especial del Paisaje Protegido de La Geria, en Lanzarote (*BO Canarias*, 49, 12/3/2013). Ese plan contenía una doble previsión: a) el reconocimiento de las bodegas como equipamientos estructurantes, en tanto la vid y su explotación son los elementos que lo caracterizan, permitiendo, con ello, la autorización de esas instalaciones (arts. 9.3.b y 117 de la Normativa del Plan Especial); y b) la calificación expresa y nominal de las 10 bodegas ya existentes en ese ámbito como equipamiento estructurante (art. 33). ¿Este reconocimiento en el plan especial era suficiente para continuar funcionando? O, pese a todo, ¿esas bodegas debían haber obtenido licencia que certificara esa condición? Con posterioridad, el Plan Especial fue anulado por defectos en su tramitación (SSTSJ Canarias, sala de Las Palmas, 42/2012, de 14 de marzo, Jur 191152, y 382/2016, de 2 de noviembre, Jur 2017/68989).

También las fichas de los planes generales en las que se recogen los acuerdos —convenios— alcanzados con los propietarios de determinados suelos estableciendo sus determinaciones de forma tan pormenorizada que es suficiente para legitimar su materialización. Igual condición puede predicarse de los supuestos de vinculaciones singulares de edificaciones y de afectación o desafectación de bienes públicos efectuadas por los instrumentos de ordenación urbanística³⁶.

La existencia del reglamento-acto es una realidad. La derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 se refería a ellos como: «[...] las disposiciones de carácter general que hubieren de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual» (art. 39.3)³⁷. El Tribunal Supremo llegó a hablar de los «acto-norma» que «establecen y determinan situaciones jurídicas concretas, individualizadas, en cuanto a su aplicación, provoca actos que, respecto de los afectados, crean y motivan esas situaciones» (STS, 3ª, de 26 de noviembre de 1979, RJ 3992)³⁸. La figura se mantiene en la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con el recurso contra la inactividad de la Administración: «1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación... esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas [...]» (art. 29.1 LJCA). Se hace referencia a una situación que, delimitada por la norma, no precisa la intermediación de un acto administrativo para su aplicación. Es posible, por ello, diferenciar en esa clase de disposiciones un contenido normativo y otro de acto administrativo, a modo de *elemento no normativo* del reglamento, del que puede separarse, en línea con la doctrina clásica de los *elementos desgajados de la norma*³⁹.

Admitida la existencia del reglamento-acto, cabe preguntarse: ¿es aplicable el régimen de los actos firmes o, por el contrario, la nulidad del plan se extiende sobre todo su contenido, normativo y no normativo, salvo que el interesado hubiera obtenido una resolución de la Administración reconociendo lo otorgado por la disposición general?

Se ha dicho que, tratándose de reglamentos que producen efectos directos, esos efectos cesan automáticamente con la declaración de nulidad (STS 3ª, 1253/2017, de 13 de julio, RJ 3226)⁴⁰. No obstante, si la finalidad del art. 73 de la LJCA es proteger la seguridad jurídica, en tanto que, cuando se anula un reglamento, lo buscado por el legislador es eliminar la norma ilegal del orde-

³⁶ Esos son los ejemplos que relaciona Rebollo Puig (2018: 484).

³⁷ Lo estudió en profundidad J. Esteve Pardo (1985), «Los reglamentos de directa aplicación (art. 39.3 LJCA) en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, 108, págs. 215-234.

³⁸ Citada y analizada por Esteve Pardo (1985: 229).

³⁹ Sobre los elementos desgajados de la norma, J.L. Villar Palasí (1977), *Apuntes de Derecho Administrativo*, T.I., Madrid, págs. 352-355.

⁴⁰ En este sentido, con cita de esa sentencia, Rebollo Puig (2018: 484, 502 y nota 71).

namiento —actuando sobre el derecho objetivo— sin que ello exija invalidar los supuestos en que se hubiera aplicado —que se desenvuelve en el plano de los derechos subjetivos—, los actos administrativos individualizados o concretos, que forman parte de disposiciones generales, también deberían quedar amparados por la condición de acto firme cuando aquellas son anuladas. Caso contrario se llegaría a una situación un tanto absurda. Si el derecho se hubiera reconocido por un acto con base en el reglamento ilegal, el particular quedaría protegido con el acto firme, mientras que si se reconoce el derecho directamente ese mismo particular se encontraría en una situación de desprotección ante aquella anulación. Sin embargo, la idea es la misma: la protección de una situación jurídica por razones de seguridad.

4.3. Actuaciones amparadas por declaraciones responsables o comunicaciones

El cambio en el modo de intervención de las Administraciones públicas, pasando del control administrativo previo —licencias, autorizaciones, permisos...— al control *a posteriori* —declaraciones responsables, comunicaciones, información o registro previo...—, tanto en el urbanismo como en otros ámbitos de regulación pública (por ejemplo, las telecomunicaciones⁴¹), obliga a considerar si la regla que se estudia resulta o no aplicable en estos supuestos. La referencia es el art. 69 de la LPAC⁴².

En efecto, si la anulación de una disposición general no afecta, por sí misma, a los actos administrativos firmes, sin embargo, sí que podría hacerlo sobre aquellas actividades, obras y usos que se hubieran puesto en marcha mediante declaración responsable, comunicación o información previa, puesto que se trata de actos jurídicos que no tienen esa naturaleza, pudiendo la Administración en tales casos ejercer sus prerrogativas de comprobación, control e inspección, incluyendo la paralización de efectos, con base en la ordenación que ha resurgido (art. 69.3 LPAC). Todo ello sin la limitación de tener que llevar a cabo una revisión o anulación formal, como en el caso de los actos administrativos, en tanto que aquellos son actos privados⁴³.

Sin embargo, si lo que se protege son las situaciones resultantes de la aplicación del reglamento anulado que se han consolidado por el transcurso del tiempo,

⁴¹ Sobre comunicaciones y autorizaciones en sectores económicos regulados, por todos, J. C. Laguna de Paz (2020), *Derecho Administrativo Económico*, Cizur Menor: Civitas Thomson-Reuters, 3ª ed, págs. 944-976.

⁴² Llamó la atención sobre este asunto Gifreu Font (2017: 169-170).

⁴³ Un problema parecido se ha planteado con las autoliquidaciones tributarias (art. 8.h y concordantes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), señalando los tribunales que, siendo un acto del contribuyente, no es aplicable el régimen del acto firme, y, con ello, es viable la revisión directa de tales declaraciones. Da cuenta de esta doctrina Teso Gamella (2019: 86-87).

entonces esta tutela también debe extenderse a todos aquellos casos en que la iniciativa, por imperativo legal o reglamentario, no por decisión voluntaria, recae en el particular, pudiendo actuar la Administración con posterioridad. En este sentido, las actuaciones amparadas por declaraciones responsables o comunicaciones previas merecen la condición de actos firmes, cuya validez no resulta afectada por la nulidad de la disposición general, en tanto que situaciones jurídicas subjetivas consolidadas iguales que aquellas que se hubieran amparado por una decisión expresa, presunta o tácita de la Administración. Entenderlo de otro modo vendría a situar esos medios de ejercicio de derechos y libertades en aguas movedizas por cuanto lo mejor para el ciudadano habría sido recabar de la Administración un título habilitante. El acto firme sería en este caso la situación jurídica consolidada por el particular.

III. EL CONTENIDO DEL ACTO FIRME: DELIMITACIÓN

1. EL CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO: APUNTE

Acotado lo que sea el acto firme y su eficacia jurídica, su encaje en un ordenamiento distinto del que le sirvió de cobertura, en especial el acto favorable, exige conocer qué sea, exactamente, lo que ampara la firmeza, aquello que queda protegido aun en contradicción con el entorno jurídico en que se ha de desenvolver. Por tanto, cuál sea el contenido de esa clase de acto objeto de protección.

A esos efectos, el acto administrativo se identifica con una decisión tomada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa que determina la creación, modificación o extinción de una situación jurídica individualizada⁴⁴. Su función consiste en precisar los derechos y deberes recogidos en una norma adaptándolos a las circunstancias que concurren en cada caso concreto, siendo indiferente, aunque el margen de concreción o modalización sea mayor, que se trate de una potestad reglada o discrecional⁴⁵. Este proceso determina el contenido del acto administrativo. En particular, esa tarea de concreción descansa sobre la combinación de un contenido básico, un contenido legal —cláusulas legales— y, cuando sea admisible, un contenido accesorio —cláusulas accesorias— del acto administrativo a partir del régimen jurídico articulado por la norma⁴⁶. Pues bien,

⁴⁴ En la formulación realizada por J. L. Villar Palasí (1977b), *Apuntes de Derecho Administrativo*, t. II, Madrid, págs. 20 y 21.

⁴⁵ La explicación de este proceso, de la norma hasta el acto administrativo, en J. L. Meilán Gil (2011), *Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*, Madrid: Iustel, págs. 132-134.

⁴⁶ Sobre este triple contenido, A. Gallego Anabitarte (1996), *Derecho Administrativo I (materias)*, Universidad Autónoma de Madrid, págs. 364-378; luego en A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach (2001), *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid: Marcial Pons, págs. 118-133.

la suma de esos contenidos, una vez determinados, conforma el contenido del acto, esto es, aquella situación jurídica y material que protege la firmeza.

Sentado lo anterior, la variedad de ámbitos materiales donde actúa la Administración y de técnicas que emplea determina que el contenido exacto de cada acto administrativo presente caracteres singulares y diferentes. En la licencia urbanística, la facultad del licenciatario de llevar a cabo las obras autorizadas conforme al planeamiento. En la autorización de una actividad económica, la facultad de ejercerla y la obligación de cumplir los deberes que correspondan. En la concesión de una subvención, la percepción de la cuantía económica adjudicada, lo que da lugar al nacimiento de las obligaciones materiales y formales de cumplimiento pertinentes. En la concesión de dominio público, el derecho de usar y disfrutar del bien en términos equivalentes a un propietario privado. En la adjudicación de un contrato, la obligación de cumplir con las prestaciones comprometidas y el derecho de recibir la contraprestación económica pactada.

Ahora bien, el apuntado es el contenido básico o esencial de cada uno de esos actos. Pero, de ordinario, el alcance de las facultades y obligaciones que comporte requiere volver sobre el marco normativo que se aplica y que le sirvió de cobertura, lo que se corresponde con el contenido legal o natural. Lo decisivo es que el contenido exacto del acto administrativo solo puede ser establecido poniéndolo en relación con las normas que aplica. En el caso de los que dan lugar a relaciones jurídicas de tracto sucesiva, normalmente de larga duración, esa interrelación resulta decisiva para resolver las dudas que puedan plantearse, hasta el punto de que, en más de una ocasión, el sentido de alguna cláusula solo se podrá aclarar acudiendo a la disposición que le dio cobertura, incluso tras ser derogada. En consecuencia, una vez dictado, el contenido del acto, directa o indirectamente, se completa, complementa o integra, con las normas que regulan la situación jurídica en que consiste.

2. LA INTEGRACIÓN DE LA NORMA EN EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. *Licencias, contratos, concesiones demaniales y otros supuestos*

Siendo así, en el caso del acto firme, el problema es si, siguiendo esa construcción, la disposición reglamentaria anulada puede seguir siendo aplicable para concretar o precisar la relación jurídica a que se refiere y, en tal caso, con qué fundamento, porque parece arbitrario que una norma ilegal se siga aplicando y produciendo efectos. Esto obliga a volver hacia la relación entre el acto administrativo y la disposición de la que trae causa: ¿la disposición general *complementa* el contenido del acto sin dejar de ser norma jurídica o, por el contrario, *se integra* en la relación jurídica pasando a convertirse en derecho subjetivo? La respuesta se encuentra en el derecho positivo, los ejemplos son muchos según se expone a continuación.

La *licencia de obras* autoriza la ejecución de un proyecto que es conforme, que cumple, con las determinaciones de la ordenación —legislación y planeamiento— que sea aplicable, tales como las relativas a la ocupación de parcela, volumen edificable, alturas, incluso usos admisibles, entre otras muchas. El art. 11.3 del TRLSRU lo expresa con claridad: «Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística». De este modo, la ordenación general y abstracta contenida en la legislación y, como parte de la misma, en los planes territoriales y urbanísticos, se proyecta y se concreta en una edificación, reconociendo un conjunto de facultades o derechos —también de deberes— cuyo alcance queda delimitado por esa legislación. Se debe destacar también que se produce la congelación del régimen jurídico: que se corresponde con la normativa vigente en el momento en que se solicita la licencia, siempre que se resuelva en plazo.

Con ello, el derecho objetivo —el contenido en el plan en tanto que norma— se transforma en derecho subjetivo —el que constituye la situación jurídica legitimada por la licencia—, en tanto se singulariza y concreta en la construcción autorizada. Ya sea por remisión recogida en el clausulado que, de ordinario, acompaña a toda licencia, ya sea por incorporación literal de esas determinaciones en ese clausulado, la norma general se incorpora en la relación jurídica subjetiva, sirviendo para acotar su alcance y su contenido. Así, convertido ya en derecho subjetivo, únicamente será precisa la vuelta a lo que dispone la ordenación general cuando se pretendan modificaciones o actuaciones nuevas distintas de las que conforman el contenido de lo autorizado; en otro caso, la ordenación aplicable será la incorporada, bien de forma expresa, bien por remisión, en el título administrativo habilitante.

En el caso de los *contratos administrativos*, la incorporación e integración de la regulación general en la relación jurídica constituye una de las funciones de los *pliegos de cláusulas* en tanto delimitan los derechos y deberes de ambas partes (arts. 122.2 y 124 LCSP)⁴⁷. Como es conocido, los pliegos junto con el contrato tienen la condición de «ley entre las partes», de «ley del contrato», resultando su cumplimiento vinculante tanto para el contratista como para la Administración⁴⁸, incluso aunque su contenido pudiera resultar contrario al ordenamiento

⁴⁷ Sobre los pliegos de cláusulas, M.A. Bernal Blay (2018), «Las «leyes del contrato» (los pliegos): contenido esencial y formas de control», en J.M^a. Gimeno Feliu (dir), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (págs. 957-994), Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.

⁴⁸ Así se dice, entre otras muchas, en SS.TS. de 18 de mayo de 1989, RJ 3947, de 28 de noviembre de 2000, RJ 9625 y de 19 de marzo de 2001, RJ 2880).

jurídico⁴⁹. En tanto los pliegos son parte del contrato (art. 122.4 LCSP), a través de ellos se produce una contractualización de la legislación que pasa a formar parte integrante del acuerdo. De este modo, el derecho objetivo da paso al derecho subjetivo, a una relación jurídica particular, el contrato o el convenio, que, además, constituye un acto declarativo de derechos para el contratista. En otras palabras, el derecho objetivo se ha contractualizado, ha pasado a formar parte del contenido de esa concreta relación jurídica.

Tan es así que, en caso de cambio de la legislación de contratos, con modificación de medidas hasta entonces válidas, si la nueva norma quiere incidir sobre los contratos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor, deberá disponerlo de forma expresa, de otro modo, la sucesión de normas en el tiempo no afectará a la relación contractual existente y, con ello, tampoco a las normas que determinan el equilibrio de derechos y deberes que lo articulan. Lo repiten las sucesivas disposiciones transitorias de las leyes de contratos públicos que se han sucedido hasta la vigente LCSP (cfr. DT 1ª). Ciertamente que en el régimen transitorio no hay ilegalidad sobrevenida sino cambio de la legislación, pero, a los efectos, lo que se produce es la incorporación de la normativa derogada en todos y cada uno de los contratos adjudicados con anterioridad, sin que pueda aplicarse a un nuevo contrato.

Igual debe decirse de las *concesiones de dominio público*. Asumiendo la explicación de que en el momento de su adjudicación son acto administrativo unilateral, pero que funcionan como un negocio jurídico bilateral en cuanto a su ejecución y desarrollo⁵⁰, es aplicable, con mayor razón, la explicación realizada para los contratos y los convenios administrativos, dada la condición de derecho real, equivalente en derechos y obligaciones a la propiedad, que reconocen esos títulos administrativos⁵¹. Y ello porque la concesión demanial constituye una «situación jurídica compleja constituida por un conjunto de poderes, derechos, cargas y obligaciones definida inmediatamente por el título y de modo supletorio por el ordenamiento jurídico»⁵². Ahora, en lugar de los pliegos de cláusulas, el instrumento que «subjetiviza» el derecho que regula la concesión demanial son

⁴⁹ Tal y como explicaran Villar Palasí (1977b : 253-256); y G. Ariño Ortiz (2002), *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, T. I, Granada: Comares, págs. 263-265.

⁵⁰ Lo que se recoge en los arts. 84 y ss. de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

⁵¹ En torno a la concesión y su equiparación con el estatuto del propietario, el análisis crítico de A. Jiménez Blanco (2004), «Negocios jurídicos sobre la concesión», en C. Chinchilla Marín (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (págs. 475-478), Cizur Menor: Thomson-Civitas.

⁵² R. Fernández Acevedo (2010), «Régimen de la utilización de los bienes y derechos demaniales. Los títulos habilitantes», en J. F. Mestre Delgado (dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (pág. 919), Madrid: La Ley-El Consultor.

los *pliegos de condiciones generales* que, a su vez, se incorporan a cada concesión en particular (art. 91 LPAP)⁵³, sin perjuicio, como queda destacado, de que la situación jurídica resultante se complete de forma supletoria por remisión al ordenamiento jurídico.

Es el caso, a título de ejemplo, de las condiciones generales para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones sobre el dominio público marítimo terrestre⁵⁴, y de las aprobadas para otorgar las concesiones portuarias⁵⁵. También cabe mencionar los pliegos de condiciones generales, que corresponde aprobar al ente público Puertos del Estado, y los pliegos de prescripciones particulares, de competencia de las Autoridades Portuarias, que rigen el otorgamiento de las licencias para la prestación de servicios portuarios (art. 113 del TRLPEMM)⁵⁶. De este modo, las normas reguladoras del dominio público, precisadas por los pliegos de condiciones, se integran en la relación jurídica particular a través de la concesión, la autorización o la licencia y, una vez firmes, se consolidan, incluso aunque cambien o sean anuladas. Nuevamente, el derecho objetivo pasa a formar parte de cada relación jurídica concesional.

Igual régimen se reconoce en los *procedimientos de concurrencia competitiva* promovidos por la Administración pública, ya sea para el acceso al empleo público, ya sea para la adjudicación de bienes escasos —otorgamientos de autorizaciones o licencias en número limitado—. En estos supuestos, el papel desempeñado por los «pliegos» es asumido por las «bases» de la convocatoria, el acto jurídico que rige el procedimiento selectivo, que concreta las previsiones legales, con determinación de facultades y de obligaciones para los participantes. Como repiten los tribunales de justicia, «las bases de la convocatoria son la ley del concurso» (por todas, STS 3ª, de 12 de junio de 1991, RJ 7576), vinculantes para los participantes y para la Administración, e inmodificables hasta la conclusión del procedimiento, tanto si el marco legal cambia como si se produce su anulación,

⁵³ Sobre los pliegos en las concesiones demaniales, L. Parejo Alfonso (2010), «El régimen de utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones» (págs. 467-471), en C. Chinchilla Marín (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*.

⁵⁴ Art. 73 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Es el caso del pliego de condiciones generales aplicables a las concesiones que se otorguen al amparo de la DT 1ª de la Ley de Costas de 1988, aprobadas por Orden APM/241/2018, de 23 de febrero.

⁵⁵ Arts. 73 y 81 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 2011 (TRLPEMM). En este sentido el pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario aprobado por Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo.

⁵⁶ De los primeros da cuenta el pliego regulador del servicio portuario básico de carga, estiba, desestiba y trasbordo de mercancías, aprobado por Acuerdo del Consejo Rector de Puertos del Estado de 10 de mayo de 2007 (sobre la naturaleza jurídica de ese pliego, SAN, de 5 de febrero de 2010, RJCA 230).

en tanto sean firmes⁵⁷. Lo relevante, como en los ejemplos anteriores, es que las bases hacen suyo, subjetivizándolo, el derecho vigente en el momento de su aprobación, siendo aplicables aun en caso de nulidad sobrevenida de aquel. La diferencia es que la relación jurídica que se establece tiene una vigencia temporal limitada y se extingue con la selección y/adjudicación de los derechos convocados. Pero el fenómeno que se analiza es el mismo.

2.2. En particular, los actos de ejecución de la urbanización

Mayor complejidad comporta el supuesto en que, ejecutándose una urbanización, se produce la anulación del planeamiento que le daba cobertura. En tanto que *actos administrativos de ejecución urbanística*, los proyectos de equidistribución y de urbanización, como, en su caso, de los estatutos de las asociaciones de propietarios encargadas de su desarrollo —de ordinario, juntas de compensación—, pueden encontrarse bajo el paraguas del acto firme⁵⁸. Pero el rechazo, en más o en menos, a aplicar ese régimen, evidencia que se trata de un caso límite que impone una explicación más detallada.

En la hipótesis de que tales actos sean firmes, pero se encuentren en ejecución material —inscripción en el registro de la propiedad de las fincas resultantes, realización de las obras de urbanización—, debe aceptarse que las mismas pueden llegar a término, porque ese es el contenido de aquellos actos. Ahora bien, concluidas las obras y recibidas por la Administración actuante, ¿conforme a qué ordenación serán tramitadas y, en su caso, otorgadas las licencias de edificación que se formulen por los propietarios de las parcelas resultantes? ¿Según el planea-

⁵⁷ Lo ejemplifica la aplicación de un conjunto de méritos recogidos en las bases para la adjudicación de autorizaciones de farmacia aun cuando la norma reglamentaria que los había establecido hubiera sido declarada nula de pleno derecho. No habiendo sido impugnadas tales bases, el Tribunal Supremo reconoce la obligación de aplicarlos en tanto que actos firmes (STS 3ª, de 26 de mayo de 2009, RJ 6375).

⁵⁸ La jurisprudencia que, inicialmente, sostuvo que los actos de gestión y ejecución urbanística resultaban afectados directamente por la declaración de nulidad del planeamiento porque «no son meros actos de aplicación de una disposición general, sino que añaden una cualidad superior, que son dictados en ejecución del propio plan parcial declarado nulo» (SSTS 3ª, de 22 de julio de 2009, RJ 2010/597, y de 12 de marzo de 2010, RJ 8294), ha sido superada por otra posterior según la cual «los instrumentos de gestión [...] no tienen la consideración de disposiciones generales, de modo que, aunque haya desaparecido su presupuesto legitimador, esto es, la existencia de Plan previo, del que depende (normalmente el de desarrollo), la nulidad del Plan Parcial derivada de la anulación del Plan General o de las Normas Subsidiarias, no hace devenir la nulidad automática de los instrumentos aprobatorios» (en STS de 19 de junio de 2013, RJ 2012); y, por tanto, que «la nulidad no se extiende a los actos sucesivos dictados en desarrollo y ejecución de dicho Plan Parcial» (STS de 12 de marzo de 2015, RJ 3626). Sin duda, se trata de actos administrativos.

miento anulado o de conformidad con el que en ese momento esté vigente? ¿Y, en este segundo supuesto, si el planeamiento que resurge no permite edificar en ese ámbito, la Administración debe proceder a «desurbanizar» lo urbanizado y a indemnizar a los propietarios en concepto de responsabilidad patrimonial por cambio de planeamiento?

Aplicar la norma nueva —plan— puede hacer inviable la edificación o, cuando menos, dificultarla y reducirla de modo sustancial; es posible, incluso, que la forma de la urbanización resulte inútil. No obstante, de seguir este camino, se habría eliminado la norma inválida, pero además se evitaría la materialización de construcciones en aplicación o desarrollo de la misma. Se impondría el restablecimiento de la legalidad. Sin embargo, ese entendimiento vaciaría de contenido, por hacerlo inviable, los actos firmes adoptados en aplicación de aquel plan antes de que fuera declarado nulo y, con ello, se estaría limitando la previsión legal que asegura su eficacia, salvo que se lleve a cabo su revisión. En el sistema jurídico urbanístico, la transformación es un proceso de concatenación de actos en el que cada etapa o fase legitima la siguiente, algo que le da sentido. De este modo, la ejecución de la urbanización es el paso previo necesario para la edificación de las parcelas.

Siendo así, también en esta clase de actos complejos ha de entenderse producida la integración de la ordenación urbanística vigente en el momento de su aprobación como parte de los mismos. En particular, la integración de la ordenación pormenorizada se produce de forma clara y directa con el proyecto de reparcelación, que lleva a cabo la equidistribución de beneficios y cargas. La legislación estatal, que sigue siendo la referencia del derecho urbanístico vigente, lo recoge cuando determina que la misión fundamental de este instrumento es atribuir el aprovechamiento urbanístico —uso, edificabilidad y tipología— a cada una de las parcelas resultantes y, de modo singular, que, entre los documentos, debe incorporarse el «plano de ordenación» que debe reproducir el mismo plano del plan que se ejecute —por tanto, la ordenación pormenorizada—⁵⁹. De este modo, culminadas las obras y recibida la urbanización, las parcelas resultantes serán edificables conforme a aquellas normas —integradas en los actos de ejecución urbanística—, con independencia de si las mismas siguen siendo la ordenación vigente, han sido derogadas o, incluso, han sido anuladas. En su virtud, la urbanización puede ser ejecutada y culminada, incluyendo la edificación de los solares, en tanto aquella ordenación se encuentra incorporada en los actos jurídicos que la aprobaron.

En tanto no sean revisados con todas sus consecuencias —desurbanización e indemnización de daños y perjuicios—, los actos de ejecución urbanística incorporan la ordenación pormenorizada, necesaria y suficiente, para que sea viable el ejer-

⁵⁹ Tal y como se recoge en los arts. 97 a 100 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (TRLR76) y en los arts. 82.1.c y f.3 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978. Una explicación general de la reparcelación en la legislación estatal, por todos, F. Perales Madueño (2006), *La ejecución del planeamiento*, Madrid: Iustel, págs. 73-95.

cicio del derecho de edificación al que su ejecución conduce. En caso contrario, la doctrina del acto firme quedaría vacía de contenido, vacía de efecto alguno, ¿de qué sirve que el acto aprobatorio del proyecto de urbanización sea firme si no se pueden materializar las obras? Es más, ¿de qué serviría si, ejecutada y recibida la urbanización, las parcelas resultantes, aun teniendo aprovechamiento, no son edificables?

3. LA CONVERSIÓN DEL DERECHO OBJETIVO EN DERECHO SUBJETIVO

A tenor de cuanto queda expuesto, y a la vista del derecho positivo, el contenido del acto administrativo firme viene delimitado por el haz de facultades y obligaciones que lo caractericen —lo que puede calificarse de contenido esencial—, pero también, además, por aquellas normas que, integradas en el mismo, sirvan para establecer su alcance y eficacia —contenido natural complementario—. A estos efectos, la función de los pliegos de cláusulas administrativas particulares en la contratación pública resulta paradigmática, aun cuando en la legislación vigente existen otras modalidades de incorporación de la normativa al objeto del acto administrativo.

De ese modo, la norma jurídica —el derecho objetivo— se convierte en parte del acto o negocio jurídico —derecho subjetivo— en tanto se integra en el acto administrativo correspondiente y sirve para delimitar su contenido preciso⁶⁰. Con ello, como explicara Villar Palasí, se produce «la pervivencia de la norma por la incorporación a la relación jurídica»⁶¹, ya desaparezca aquella por derogación, ya lo sea por la declaración de su invalidez.

Por esa vía, el derecho objetivo se transforma en derecho subjetivo y, en lo que aquí se viene analizando, ese bloque normativo queda bajo el paraguas del régimen jurídico de los actos firmes. De este modo, el contenido que tutela la firmeza engloba tanto los derechos y obligaciones que definen el acto administrativo en sí mismo como la regulación —normativa— que, por remisión expresa o implícita, los completa y conforma. Esto es lo que ampara el acto firme.

IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL ACTO FIRME

1. LA PROBLEMÁTICA

Fijado el contenido del acto firme, sin embargo, habiendo decaído la disposición normativa que le sirvió de cobertura, surge la cuestión de cómo se rela-

⁶⁰ J. L. Meilán Gil (2011), *Nueva aproximación a norma y acto*, en el libro homenaje a J. L. Carro Fernández-Valmayor, *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado autonómico*, vol. I, (págs. 425-443, en concreto pág. 438), Santiago de Compostela: Fundación Democracia y Gobierno Local y Andavira Editora.

⁶¹ Villar Palasí (1977: 512).

ciona con el ordenamiento jurídico no anulado, en particular, con el que revive como consecuencia de la declaración de nulidad de la disposición general. Se trata de un aspecto diferente, aunque del mismo o mayor calado. En palabras de González Sanfiel:

[...] un aspecto es contar con cobertura normativa y otra diferente conocer el completo régimen jurídico a aplicar a una situación jurídica, sobre todo cara a futuro. En general, estas dos ideas se han asociado pero no funcionan de manera tan automática. Un suelo puede ser urbano, pero ¿qué régimen jurídico se aplica a una concreta parcela vacante o sin edificación? [...] Un sistema viario existe aunque se anule el plan, pero ¿se puede hacer una ampliación o una variante? Contar con cobertura normativa y tener un completo régimen jurídico no es siempre lo mismo. En realidad, la situación no está prevista normativamente ⁶².

Se trata de una situación que ha sido calificada por Gifreu Font de «limbo jurídico»⁶³. Tan abierto está este asunto que, a la vista de la propuesta de aplicar un régimen similar al fuera de ordenación urbanístico⁶⁴, se ha planteado que entonces, en contra de todo lo que se viene sosteniendo, resulta arriesgado afirmar que la declaración de nulidad del plan no afecta de algún modo a los actos firmes⁶⁵. Con ello, si algo queda claro es que la conformación del estatuto jurídico del acto firme requiere indagar sobre los caracteres de la situación que plantea, empezando por los pros y los contras de acudir a categorías urbanísticas.

2. EL ÁMBITO DEL DERECHO URBANÍSTICO

En el ámbito paradigmático del derecho urbanístico, la situación del acto firme sería equiparable a la concesión de una licencia de obras de conformidad con el planeamiento entonces vigente —por tanto no se trata de una actuación ilegal en origen, salvo que se acuda a la eficacia «ex tunc» de la nulidad de pleno derecho—, que, sin embargo, pasado el tiempo, a raíz de la declaración de invalidez de ese instrumento de ordenación, se presenta como un título habilitante y una edificación contrarios al planeamiento que deviene aplicable. Con carácter general, esto se corresponde con el objeto lato del fuera de ordenación en tanto que disparidad entre lo construido y lo que dispone la ordenación vigente⁶⁶.

⁶² González Sanfiel (2017: 448).

⁶³ Gifreu Font (2017: 185).

⁶⁴ En este sentido González Sanfiel (2017: 447-449), Gifreu Rojo, que habla de situación asimilada fuera de ordenación (2017: 181-186), y Rebollo Puig (2018: 508, nota 82).

⁶⁵ Suay Rincón (2020: 147, nota 188).

⁶⁶ A esta situación se refieren los arts. 27.2.a), 35.3 y 48.a del TRLSRU. En la normativa estatal, lo que sea «fuera de ordenación» hace referencia a: «Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General o Parcial que resultaren disconformes con el mismo serán calificados como fuera de ordenación» (art. 60.1 TRLS76).

Ahora bien, en ese caso, las consecuencias jurídicas varían según la calificación que se realice: ¿la edificación debería ser considerada ilegal sujeta, de forma sobrevenida, a potestades de restablecimiento urbanístico? ¿Quedaría sujeta al régimen tradicional de fuera de ordenación, como si se tratara de una construcción ilegal en origen pero contra la cual no cabe ya ejercer las potestades de restablecimiento de la legalidad? O, teniendo en cuenta que se encuentra amparada en un acto que sigue presumiéndose válido y plenamente eficaz, ¿se debería tratar como cualquier otra construcción edificada con título válido pero que deviene disconforme con un nuevo planeamiento⁶⁷?

En el primer supuesto, tratarla como obra ilegal, la edificación estaría condenada a su demolición, salvo que fuera legalizable. En el segundo, situación de fuera de ordenación, la construcción se mantendría, pero las únicas obras admisibles serían las de conservación, teniendo vocación de desaparición por transcurso del tiempo. Y, en la tercera hipótesis, situación de consolidación, las obras admisibles serían las de consolidación de la edificación —reforma, rehabilitación, modernización— con integración plena en el patrimonio de su titular, quedando solo las ampliaciones sujetas a la nueva ordenación urbanística en tanto no amparada por la firmeza. La construcción únicamente sería legal cuando resulte plenamente conforme con la ordenación en cada momento vigente.

La proyección de los criterios utilizados en el mundo urbanístico sobre el supuesto que se analiza —régimen del acto firme cualquiera que sea el ámbito de actividad pública— tropieza con obstáculos relevantes.

⁶⁷ Tradicionalmente, la situación de fuera de ordenación se aplica a los edificios e instalaciones construidas con título que devienen disconformes con un nuevo planeamiento, con la consecuencia de que en ellos solo son admisibles las obras de ornato, higiene y conservación, no de las de consolidación o reforma, menos aun las de ampliación (art. 60.2 TRLS76). A este régimen asimiló el Tribunal Supremo las edificaciones ilegales contra las que no cabe ya ejercer medidas de restablecimiento urbanístico (así, STS 3ª, de 15 de febrero de 1999, RJ 6791). Sobre esto, la legislación autonómica ha introducido matices y modulaciones. Básicamente, se diferencia entre «disconformidad» e «incompatibilidad» en función de las determinaciones con las que se produce la contradicción. La disconformidad se produce respecto de parámetros básicos de uso, altura o edificabilidad, lo que lleva a un régimen menos gravoso, que se denomina «inadecuación», «consolidación» o «disconformidad», en el que se admiten obras de consolidación. Por su parte, la incompatibilidad se plantea cuando pugna con determinaciones relativas a dotaciones, espacios públicos o viarios —obras e infraestructuras públicas—, aplicándose, normalmente, el régimen tradicional de fuera de ordenación, en el que únicamente tienen cabida obras de conservación. Esta es, a título de ejemplo, la regulación recogida en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que diferencia entre situación legal de consolidación (disconformidad sobrevenida, arts. 159.1.a y 160.1) y situación legal de afectación por actuación pública (incompatibilidad, arts. 159.1.b y 160.2), habiendo dejado la situación de fuera de ordenación para las edificaciones ilegales en origen (art. 362). A este diferente estatuto responde la explicación recogida en el texto, en particular cuando se habla de consolidación urbanística.

Por coherente que pueda parecer con la teoría general de la nulidad, que esas actuaciones puedan ser consideradas ilegales permitiendo la acción directa de la Administración en orden a su eliminación debe ser descartada de plano. Es innegable que, en el momento en que fueron dictados, esos actos eran conformes con la legalidad vigente, de modo que, sin perjuicio de la eficacia *ex tunc* que se predica de la nulidad de pleno derecho, en ningún caso pueden ser equiparados con actuaciones ilegales en origen. Se trataría de una analogía *in malam partem*. Además, la firmeza del acto exige la previa declaración de nulidad por el procedimiento correspondiente; en los actos favorables por la vía de la revisión de actos nulos. Entre tanto, ni puede negarse la presunción de validez, ni tampoco su capacidad para producir efectos jurídicos.

Descartada la anterior aproximación, la utilización de los criterios urbanísticos lleva a poner en la balanza tratar los actos firmes como si se encontraran en situación de fuera de ordenación —congelados y abocado a la extinción—, o aplicarles el régimen de consolidación —admitiendo actuaciones que aseguren su mantenimiento, pero sin alterar su capacidad o dimensión—. La decisión depende del bien jurídico que merezca mayor protección: que esas actuaciones contaron con título, aun cuando la anulación del reglamento las haya dejado sin cobertura, o, por el contrario, que, aun habiendo tenido título habilitante, debe entenderse que nunca lo tuvieron en virtud de la eficacia *ex tunc* de la nulidad que les alcanza, en este segundo supuesto con el fin de imponer o afirmar los intereses públicos que subyacen en la normativa que ha resurgido. La existencia de título en origen y su firmeza inclinan la balanza hacia la aplicación del régimen jurídico equivalente a las autorizadas conforme con el ordenamiento. Se impone el principio de seguridad jurídica y, con él, los principios de buena fe, de confianza legítima y de vinculación por los actos propios. De esta manera se protege el valor de la estabilidad y la certidumbre sin que, debe insistirse en ello, nada impida a la Administración instar los procedimientos de revisión que considere, claro está, siempre que cumpla con las exigencias legales que los rodean.

El derecho urbanístico ofrece las soluciones anotadas. Son válidas para una primera aproximación, sin embargo, de una u otra manera, llevan consigo la sombra de la nulidad del plan; hasta la situación de consolidación es limitativa. Se hace necesario, por ello, buscar en el ordenamiento jurídico si existen otras fórmulas para concretar el régimen jurídico de las actuaciones amparadas por la condición de acto firme.

3. LOS CRITERIOS A CONSIDERAR: FUERA DE ORDENACIÓN, CONSOLIDACIÓN O EQUIVALENCIA

En el derecho positivo es posible reconocer varias situaciones diferentes que podrían ser aplicables en relación con cualquier clase de actuación administrativa que haya adquirido firmeza:

- a) La de *acto ilegal* que, sin embargo, en virtud de la firmeza resulta *intangibile*, pero que resulta razonable sujetarlo a un régimen jurídico encaminado a su extinción o desaparición, bien directa mediante su revisión o revocación, bien indirecta, limitando al máximo su capacidad de producir efectos jurídicos. Se trataría de una situación equiparable al fuera de ordenación de construcciones y edificaciones, no por disconformidad sobrevenida, sino por haber transcurrido los plazos para que la Administración ejercitara las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística.
- b) La de *acto válido y eficaz* que resulta *incompatible con la nueva ordenación o regulación*, decidiendo el legislador impedir que pueda producir efectos más allá de su vigencia inicial, limitando las acciones que pudieran ampliarla. Es el caso, apuntado más atrás, de la situación de fuera de ordenación por contradicción con un nuevo planeamiento.
- c) La de *acto válido y eficaz*, pero que, en tanto *disconforme con la nueva ordenación*, queda «congelado», sin detrimento patrimonial, pero sin posibilidad de expansión o crecimiento. Se corresponde con la situación legal de consolidación urbanística. Es también la situación del derecho de propiedad de los titulares de aguas subterráneas calificadas como privadas hasta la Ley de Aguas de 1985 y que decidieron mantener su titularidad en la misma forma que la tenían. De acuerdo con esa ley⁶⁸, el derecho de propiedad se mantiene, pero limitado a los caudales totales aforados, determinando su incremento o modificación de condiciones, la necesidad de obtener una concesión demanial sobre toda la explotación y, con ello, su conversión en aguas públicas⁶⁹.
- d) La de *acto válido y eficaz, equivalente a cualquier otro acto conforme con el ordenamiento* que resulta vigente y, por tanto, con la misma eficacia jurídica, con independencia de que la normativa haya cambiado. Ahora el paralelismo puede establecerse con la situación jurídica de los licenciados en Derecho frente a los graduados en Derecho, que es nuevo título académico oficial, y, más aun, de los abogados en ejercicio colegiados con anterioridad a la exigencia de los nuevos requisitos para ejercer esa profesión titulada, esto

⁶⁸ DT 3ª de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, actual del texto refundido de la Ley de Aguas de 2001; en el mismo sentido, DT 3ª de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias.

⁶⁹ La situación de acto válido y eficaz, pero disconforme con la nueva ordenación, también se reconoce en las edificaciones anteriores al Código Técnico de Edificación (aprobado por RD 314/2006, de 17 de marzo, en desarrollo de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación). Las medidas recogidas en el Código son de aplicación a las obras de edificación de nueva construcción y también a las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en edificios existentes cuando sean compatibles con la naturaleza de la intervención (art. 2). En todo caso, las edificaciones preexistentes, aun no adaptadas a esas determinaciones, conservan el mismo estatuto jurídico sin que de esa situación se derive carga alguna.

es, cursar un máster y superar una prueba de evaluación⁷⁰. En estos casos, el legislador establece expresamente la equiparación o equivalencia con los nuevos titulados y abogados sin diferencia alguna de derechos y obligaciones, aun cuando el título de licenciado como el ejercicio de la abogacía por quienes se colegiaron con anterioridad sean situaciones a extinguir⁷¹.

Es posible identificar alguna situación intermedia entre las apuntadas, pero a los efectos de este análisis es suficiente para, con una aproximación más abierta, contestar la cuestión planteada: ¿cuál es el régimen jurídico del acto firme en su eficacia profuturo?

4. EL CRITERIO A APLICAR: EQUIVALENCIA CON EL ACTO CONFORME CON LA ORDENACIÓN

La firmeza se opone a su consideración como acto ilegal que debe ser expulsado por la vía indirecta de tratarlo como algo a extinguir, en este caso la vía es la revisión de actos nulos. Igualmente, esa condición se opone a considerarlo como situación jurídica que debe ser respetada, en tanto que consolidada, pero que debe evitarse pueda producir más efectos jurídicos de los estrictamente necesarios para que no se entienda vulnerado el contenido del mismo. Por el contrario, en tanto que acto que se presume válido y sigue siendo eficaz, el acto firme debe someterse al mismo régimen que cualquier otro de igual función jurídica, a los que debe ser equiparado, sin que concurran motivos para hacerlo de peor condición. No lo es la «sombra» de la nulidad de la norma, ni tampoco la «amenaza» de una incierta y futura revisión, porque una y otra van en contra de la plena eficacia que se predica del acto firme.

La condición de equivalencia constituye una ficción jurídica, puesto que se otorgan iguales efectos a los actos firmes que a los que son conformes con la ordenación que deviene vigente (la que había sido derogada), pero con ello se asegura la máxima protección a aquellos, sin perjuicio de que se trate de posiciones jurídicas no repetibles. Se trata de un régimen aplicable, entre otros, a las oficinas

⁷⁰ DA 8ª y DT única de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales.

⁷¹ En igual condición jurídica se encuentran todas aquellas edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, en suelos urbanos y urbanizables, tanto realizadas de conformidad con la ordenación aplicable como contra las que no proceda actuar medidas de restablecimiento urbanístico que implicaran su demolición, que pasaron a entenderse «incorporadas» en el patrimonio de su titular (DT 6ª Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, luego DT 5ª texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, y DT 5ª texto refundido de la Ley de Suelo de 2008). Se trata de una fórmula empleada también por la legislación autonómica (así, DA 2ª Ley del Suelo de Canarias de 2017).

de farmacia, los contratos de obligación de servicio público, los establecimientos comerciales y tantas otras actuaciones, incluyendo las urbanísticas que encontraron cobertura en reglamentos posteriormente anulados. La seguridad jurídica se impone.

En conclusión, el régimen jurídico aplicable al acto firme, el que debe ser considerado para integrar esas actuaciones con el ordenamiento vigente, es el de acto válido y eficaz equivalente a aquellos que lo sean conforme a la ordenación que ha devenido aplicable, y ello cualquiera que sea el ámbito de actividad administrativa de que se trate. También lo es en el ámbito de la ordenación urbanística. Las licencias y los actos urbanísticos firmes merecen el mismo tratamiento jurídico que sus equivalentes conformes con el planeamiento revisiscente. En este aspecto no existe diferencia. La cuestión del fuera de ordenación es una situación distinta que se proyecta, en su caso, también sobre los actos firmes, pero no por esa condición —la firmeza—, sino por la razón —disconformidad de la edificación con el nuevo planeamiento— que determina la aplicación de ese régimen, y que se proyecta igualmente sobre todas aquellas en que concurra esa condición. De este modo, en razón del criterio de la equivalencia, la función que corresponde al régimen legal del acto firme quedará asegurada.

