

# Nulidad de pleno derecho y fraude de ley en el uso residencial en suelo rústico. Doctrina de los órganos consultivos

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR  
*Letrado y secretario general del  
Consello Consultivo de Galicia.  
Letrado de la Xunta de Galicia (exc.)*

- 1. Introducción**
- 2. Marco normativo**
- 3. La revisión de oficio de las licencias**
- 4. Nulidad de pleno derecho de las licencias para usos residenciales en suelo rústico**
  - 4.1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (artículo 47.1.f LPAC)
  - 4.2. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley (artículo 47.1.g LPAC)
- 5. Conclusión final**

## 1 Introducción

El suelo rústico es aquel que, bien por presentar valores medioambientales, paisajísticos, u otros dignos de protección, bien por razones de oportunidad y en uso de facultades discrecionales, el planificador excluye de procesos de transformación y ejecución urbanística.

De este modo, los usos —constructivos o de otra índole— que la legislación urbanística permite, son, desde una perspectiva cuantitativa, notable-

mente inferiores en comparación con otras categorías de suelo, y particularmente con el suelo urbano.

El paradigma de este tipo de restricciones, sin perjuicio de otras, es la prohibición genérica de construcciones destinadas a uso residencial. Aunque la prohibición nunca es absoluta, permitiéndose, con carácter muy excepcional, usos vivideros (p. ej., vivienda vinculada a la previa existencia de una explotación agraria, forestal, o ganadera, consustancial a la utilización tradicional de los recursos del terreno), sí podemos afirmar que la generalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas establecen múltiples impedimentos en esta materia.

Además, para garantizar la protección de este tipo de suelo, es común la exigencia de autorizaciones autonómicas de carácter sectorial, o informes preceptivos y vinculantes de organismos públicos con competencias en la materia (autorización autonómica, informes de organismos sectoriales con competencias en materia de protección de ríos, montes, etc.), que serán otorgadas y emitidos por Administraciones diferentes de aquella que otorga propiamente la licencia. De este modo, se diversifica el control, y de un modo indirecto, se permite una cierta tutela de la Administración autonómica sobre el ayuntamiento que otorga en última instancia la licencia.

Pues bien, a pesar de todo ello, una de las infracciones urbanísticas más comunes en materia de disciplina urbanística consiste en la ejecución de edificaciones o construcciones, que, amparándose en alguna de las excepciones establecidas en la correspondiente legislación urbanística, pretenden la implantación de un uso residencial en suelo rústico.

Obviamente, estamos ante un fraude de ley, ya que la licencia se obtiene amparándose formalmente en una norma que autoriza un tipo de construcción no residencial (p. ej., almacén de aperos de labranza, cobertizo, garaje para maquinaria agrícola), pero su ejecución pretende una finalidad completamente diferente (p. ej., edificación que permite un uso residencial, aunque fuere ocasional, vacacional o meramente de ocio), dando lugar al resultado específicamente prohibido por ella.

Al margen de la aludida disciplina urbanística, una de las formas para combatir este fraude de ley es promover la declaración de nulidad de la licencia, bien a través de los recursos ordinarios, bien a través de los mecanismos específicamente previstos en las legislaciones urbanísticas autonómicas (p. ej., requerimiento de suspensión de licencias dirigido al alcalde por parte de la Administración autonómica), o bien a través de otros mecanismos extraordinarios, como es la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho.

El objeto del presente trabajo es analizar la posibilidad de combatir este fraude de ley a través de la revisión de oficio, es decir, declarar la nulidad de pleno derecho de una licencia de obra para una construcción en suelo rústico, cuando la finalidad implícita es su utilización con fines residenciales.

El vehículo conductor de este análisis será la doctrina de los órganos consultivos en la materia, por cuanto entre sus competencias está la de dictaminar con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier pretensión de revisión de oficio de un acto administrativo.

## 2

### Marco normativo

Desde un punto de vista legislativo, el urbanismo es competencia exclusiva de las comunidades autónomas al amparo del artículo 148.3 de la Constitución Española. No obstante, en esta materia, confluyen otros títulos competenciales atribuidos exclusivamente al Estado por la Constitución, como son la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), o la competencia básica en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Precisamente al amparo de este último título competencial, el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) permite a las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, declarar de oficio la nulidad de los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 de la misma norma. Este precepto establece una serie de supuestos tasados que legitiman para instar la declaración de nulidad de pleno derecho de un determinado acto administrativo.

En el ámbito de las licencias en suelo rústico que ocultan un uso residencial, principal pero no exclusivamente, una de las causas que eventualmente podrían legitimar la declaración de nulidad es la prevista en el artículo 47.1.f LPAC —adquisición de facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para tal adquisición—. Además, y teniendo en cuenta, como antes hemos apuntado, que el urbanismo es una competencia legislativa exclusiva de las comunidades autónomas, puede suceder

que la legislación del suelo autonómica establezca como causa de nulidad de pleno derecho *per se* la implantación de uso residencial en suelo rústico, en cuyo caso resultaría de aplicación la causa prevista en el artículo 47.1.g —cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley—.

Finalmente, también cabe hacer referencia al artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que dispone que corresponde a las corporaciones locales, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, reiterándose tal atribución en el artículo 53 de la misma ley, así como en el artículo 218 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

### 3

## La revisión de oficio de las licencias

A través de la revisión de oficio la Administración procede a la anulación de un título administrativo habilitante, cuando en el mismo concurre una causa de nulidad de pleno derecho. Esta vía está reservada para aquellos títulos administrativos en los que concurren groseros vicios de nulidad, perceptibles sin complejas operaciones de interpretación jurídica, y que se relacionan en el artículo 47.1 de la LPAC. Se trata de “una potestad exorbitante de la Administración que deriva de sus poderes de autotutela y que, por su propia naturaleza, queda reservada para los casos más graves de violación del Ordenamiento Jurídico, cuya interpretación debe ser además estricta” (Dictamen del Consejo de Estado 729/1991, de 13 de junio). En el mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala, ya desde antiguo, pero con plena vigencia en la actualidad, que la teoría jurídica de la nulidad radical de los actos administrativos ha de aplicarse con especial moderación y cautela en esta esfera, en la que solo deben tomarse en consideración, para causar dicho efecto, gravísimas y sustanciales infracciones de la ley (SSTS de 15 junio de 1990, 16 de febrero de 1984 y 13 de octubre de 1988, citadas —y por ello de plena aplicación— en la muy reciente STS de 23 de mayo de 2022, recurso 741/2021). Precisamente por el carácter tasado de las causas que pueden fundamentar este recurso, es esencial la indicación en el escrito de interposición del motivo concreto o dentro de los previstos en la ley que justifican la utilización de este medio extraordinario, de modo que su omisión determi-

nará la inadmisión del recurso (Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 290/2017, de 23 de agosto).

A pesar de que se trata de una vía de anulación común a todo tipo de actos administrativos, y no exclusiva de las licencias de obra, la práctica totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas aluden a ella (en el caso de Galicia, artículo 154.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, en adelante LSG), lo que es buena prueba de su relevancia en la materia que nos ocupa. No obstante, se trata de una mera remisión y no de una regulación sustantiva. Del mismo modo, el artículo 55 del RDL 7/2015, de 30 de octubre, Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU), sanciona con la nulidad de pleno derecho “actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística”, exigiendo su revisión “por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”, y el artículo 60 del TRLSRU establece que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo “con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

La legitimación para formular una solicitud de revisión puede proceder tanto de la invocación de la existencia de un interés directo, legítimo e individual (en cuyo caso también se estará legitimado para ser parte en el procedimiento de revisión), como eventualmente en ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo prevista en los artículos 5 y 62 del TRLSRU (en cuyo caso, la legitimación se circunscribe a la mera solicitud, siendo discutible que se pueda participar como verdaderamente interesado en el procedimiento de revisión).

Teniendo en cuenta que, sin perjuicio de las posibles autorizaciones sectoriales previstas en las respectivas legislaciones autonómicas, los ayuntamientos son las Administraciones competentes para el otorgamiento de licencia de obra, cabe destacar dos especialidades propias del régimen de las entidades locales.

Por un lado, la LPAC no establece el órgano que dentro de la organización del ayuntamiento resulta competente para incoar ni resolver el procedimiento de revisión de oficio. En la normativa de las entidades locales tampoco se recoge explícitamente la competencia para este procedimiento. Supliendo esta laguna normativa, recientemente el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre esta cuestión en casación para la unificación de la doctrina, en la sentencia de 13.12.2022 (Recurso 4472/2020):

“Precisando que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: ‘qué órgano

ostenta la competencia —en los municipios de régimen común— para acordar la revisión de oficio de los actos dictados en materia de urbanismo por un concejal por delegación del alcalde y cuál sea —en su caso— el régimen de delegación de dicha competencia’.

[...] daremos respuesta en los siguientes términos:

1. En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento.
2. No cabe la delegación de tal facultad”.

Por otro lado, es preceptivo el informe de la secretaría municipal, de conformidad con el artículo 3.3.d).3.º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, favorable a la revisión.

También resulta preceptivo dictamen del órgano consultivo (Consejo de Estado y órganos consultivos autonómicos), como garante de la legalidad y de los derechos del ciudadano —no en vano lo que pretende es extinguir la eficacia de un acto favorable que reconoce un derecho—. Este dictamen, además de preceptivo, es vinculante, de modo que en caso de ser favorable a la declaración de nulidad propuesta, habilita a la autoridad consultante para que sea esta la que declare la nulidad de la licencia, y en caso contrario, impide tal declaración.

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

## 4

### Nulidad de pleno derecho de las licencias para usos residenciales en suelo rústico

#### 4.1

#### **Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (artículo 47.1.f LPAC)**

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

De este modo, no todos los requisitos necesarios para la adquisición de un derecho o el ejercicio de una facultad merecen el calificativo de esenciales. Esta distinción no se puede “establecer *a priori* y para todos los supuestos, sino de manera individual para cada uno de ellos” (Dictamen núm. 35/2009 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha). En efecto, en la doc-

trina de los órganos consultivos, y más allá de las consideraciones genéricas que acabamos de exponer, se tiende a dar una solución casuística basada en las circunstancias peculiares del asunto que se somete a su dictamen. Este criterio coincide en su planteamiento básico con la jurisprudencia del TS; así, por ejemplo, la STS de 26 de noviembre de 2008, recurso 1998/2006, considera que “no basta con que se denuncie una vulneración objetiva de las normas reglamentarias aplicables [...]; se requiere, precisamente, atribuir al titular del derecho o de la facultad la carencia de un requisito esencial. Y, dada la cautela con la que debe afrontarse la revisión de oficio (que, por dirigirse contra actos ya firmes, perturba en cierto modo la seguridad jurídica y la posición de quien resultó beneficiado por el acto contra el que nadie interpuso un recurso temporáneo), no es posible interpretar en el sentido que lo hace la recurrente el concepto de ‘requisito esencial’ para la adquisición del derecho o de la facultad. No todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse ‘esenciales’: tan sólo los más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma de aquél. En otro caso, se propiciaría la desvirtuación de este motivo extraordinario de invalidez absoluta, que vendría a parificarse en la práctica con los motivos de anulabilidad”.

Trasladando las consideraciones expuestas a la revisión de oficio de los títulos urbanísticos, para identificar un supuesto de nulidad radical no basta una discrepancia del contenido de la licencia con la ordenación urbanística, sino que es necesario que esta discrepancia sea sustancial, cualificada y notoria, en el sentido de que debe estar alejada de complejas operaciones de interpretación de la normativa jurídico-urbanística. En este sentido, como señala el Dictamen del Consejo de Estado 485/2012, de 24 de mayo, la carencia de tales “requisitos esenciales” debe entenderse concurrente solo en aquellos casos en los que sea patente la ausencia de un presupuesto esencial o básico, que determina la adquisición del derecho o facultad de que se trate, pero no en aquellos otros en los que la controversia deriva de una mera interpretación, con eventuales soluciones razonablemente divergentes, de la normativa urbanística de aplicación.

Así, la doctrina consultiva ha considerado que carecen de los requisitos esenciales las licencias incompatibles con el régimen jurídico del suelo, o que vulneran las determinaciones de un instrumento de ordenación que resulte vinculante (Dictamen del Consello Consultivo de Galicia, en adelante CCG, 38/2016, de 9 de marzo), o aquellas que permiten la demolición y posterior reconstrucción integral de un edificio en régimen de fuera de ordenación (Dictamen CCG 95/2022, de 8 de febrero).



También ha dictaminado favorablemente la nulidad de una licencia para la rehabilitación de un almacén de aperos de labranza en suelo rústico con características propias de edificaciones residenciales, por no estar vinculada a ninguna explotación ganadera, a pesar de una declaración notarial en este sentido y la consecuente inscripción en el Registro de la Propiedad de esta vinculación (Dictamen CCG 268/2023, de 18 de septiembre). Este dictamen presenta un interés doctrinal muy relevante, ya que para apreciar la causa de nulidad —ausencia de requisitos esenciales— el órgano consultivo elabora su argumentación sobre una interpretación histórica, teleológica y sistemática de la norma de aplicación que prohíbe el uso residencial en suelo rústico. Así, frente a otros supuestos en que la ausencia de un requisito esencial resulta de la aplicación de un precepto legal que lo exige, en este dictamen el órgano consultivo gallego hace abstracción de la corrección formal de la licencia a todos los niveles —tanto en lo relativo a su otorgamiento, como en lo referente al cumplimiento de las exigencias de declaración notarial e inscripción en el Registro de la Propiedad de la vinculación de la construcción a un uso agrícola—:

“[...] para identificar un supuesto de nulidad radical no basta una discrepancia del contenido de la licencia con la ordenación urbanística, sino que es necesario que la discrepancia sea sustancial. Y en este debate de la esencialidad, más allá de las características constructivas o la propia tipología de la vivienda, debe tenerse en cuenta la finalidad de las normas urbanísticas, que pretenden la ordenación del territorio de una forma racional, para preservar valores de convivencia tan importantes como el derecho al medio ambiente, el derecho a la vivienda, la calidad de vida, o cohesión social. La exposición de motivos de la derogada ley de urbanismo de Galicia establecía a este respecto que ‘esta Ley no solo regula el régimen del suelo rústico [...] sino que se perfila una verdadera política territorial sobre el medio rural. Galicia posee en la actualidad una excepcional arquitectura rural y un territorio de incalculable valor paisajístico, con terrenos eminentemente fértiles con vocación agrícola, ganadera y forestal, y con un litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico y cultural. Sin embargo, la anarquía de construcciones y usos que viene proliferando en los últimos años, el deterioro de las edificaciones, la falta de finalización de muchas de ellas y la degradación del paisaje, provocada por los muchos movimientos de tierras inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada al medio rural, justifica esta Ley que trata de armonizar el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y dinamización de los

bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio a conservar para legar para las generaciones futuras de este país'. Esta preocupación por la conservación de los valores naturales en el suelo rústico se traslada a la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), que manifiesta, también en su parte expositiva, que 'todo el suelo rústico es merecedor de ser salvaguardado de usos que no sean consustanciales con su carácter o que puedan disponer de otra localización'. Desde esta perspectiva, la edificación autorizada, ampliada en dos ocasiones, carece de los requisitos esenciales para poder licenciarse. El artículo 15 de la ley de urbanismo vigente en el momento de concesión de la licencia, establece que constituye suelo rústico los terrenos que deban preservarse de los procesos de desarrollo urbanístico. El artículo 33.2.a) de la ley permite 'Construcciones e instalaciones agrícolas en general como las destinadas a sustentar explotaciones hortícolas, naves agrícolas, talleres, garajes, explotaciones de maquinaria agrícola, viveros e invernaderos, u otras análogas'. El artículo 34.3 de la misma norma declara la nulidad de las licencias concedidas para usos prohibidos en suelo rústico. Este régimen jurídico se trasladó, por lo menos en su esencia, a la vigente LSG. De la interpretación teleológica y sistemática de los preceptos, se puede concluir que el legislador pretende restringir la utilización del suelo rústico a los usos acordes con su naturaleza, evitando procesos de urbanización —e incluso edificaciones— que alteren su esencia, y sancionando con la nulidad radical la concesión de títulos urbanísticos que contravengan estas previsiones. Pero la interpretación finalista de los preceptos indicados conduce a la conclusión de que en el suelo rústico no se deben autorizar construcciones 'sin uso', o no vinculadas a la preservación de los valores naturales y ambientales de los terrenos en los que se sitúa".

Por otro lado, también el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha considerado carentes de los requisitos esenciales y por tanto nulas de pleno derecho este tipo de licencias. De este modo, "siendo el uso residencial, como vivienda unifamiliar aislada, que es lo autorizado por la licencia impugnada en esta litis, prohibido en suelo rústico, y no teniendo amparo posible la licencia que lo autoriza en el art. 40 LSG ni en la Disposición Transitoria Tercera de la LSG, es evidente que la actuación municipal impugnada, al legalizar esa vivienda unifamiliar, [...], legaliza un uso prohibido en suelo rústico, y con ello atribuye al solicitante de la licencia un derecho careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, por lo que concurre el motivo de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 f) de la Ley 39/2015 de

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas” (STSXG de 1 de abril de 2022, recurso 4293/2021).

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

## 4.2

### **Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley (artículo 47.1.g LPAC)**

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

En el caso de Galicia<sup>1</sup>, existe una previsión (artículo 155.2 LSG) que sanciona con la nulidad de pleno derecho aquellas licencias otorgadas con infracción de la normativa urbanística en zonas verdes, espacios libres públicos, viarios, dotaciones, o equipamientos públicos. La propia norma autonómica remite a los procedimientos de revisión de oficio para promover la unidad de dichas licencias (art. 154.2).

---

1. Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia:  
“Artículo 154. Suspensión y revisión de licencias.  
[...]

2. En todo caso, las licencias u órdenes de ejecución contrarias al ordenamiento urbanístico habrán de ser revisadas a través de alguno de los procedimientos de revisión de oficio previstos en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, o por el procedimiento del artículo 127 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Artículo 155. Protección de la legalidad en zonas verdes, espacios libres, viarios, dotaciones y equipamientos públicos.  
[...]

2. Las licencias u órdenes de ejecución que se hubiesen otorgado con infracción de la regulación urbanística de esas zonas serán nulas de pleno derecho. En estos casos, la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo requerirá a la persona titular de la alcaldía para que proceda según lo dispuesto en el artículo anterior”.

Con fundamento en esta causa, el Consello Consultivo de Galicia dictaminó favorablemente la nulidad de una licencia otorgada sin la autorización autonómica preceptiva en suelo rústico para la construcción de una nave concurso de almacenaje y oficinas (Dictamen 97/2006, de 9 de febrero)<sup>2</sup>, y de una licencia para reforma y ampliación de una nave que afectaba a una parcela calificada como sistema general de equipamientos (Dictamen 312/2008, de 23 de enero).

A nivel de normativa básica estatal, puede citarse el artículo 16 del TRLSRU, que prohíbe las parcelaciones, divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en suelo en situación rural en contra de lo dispuesto por la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza; y el artículo 55 de la misma norma, que en términos similares a la autonómica establece que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o los espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística.

## 5

### Conclusión final

La proliferación de edificaciones de uso residencial en suelo rústico, amparadas en licencias para otro tipo de usos constructivos y en la pasividad de la Administración en el ejercicio de las funciones de control y disciplina urbanística, es una lacra perniciosa a todos los niveles y que debe combatirse.

Los usos de carácter residencial conllevan toda serie de implicaciones —servicios urbanísticos— que suponen un impacto negativo en el territorio. La calidad de vida y cohesión social, finalidad principal de toda lógica de un proceso de equidistribución urbanístico, exige la racionalización en la

2. Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 97/2006, de 9 de febrero:

"[...] en el presente caso, a la vista de la situación urbanística de los terrenos que fueron objeto de la licencia, resultan de aplicación las limitaciones establecidas en dicha ley para el suelo rústico, y en particular, y *a contrario sensu* las que se derivan de lo dispuesto en el artículo 33.2 sobre actividades y usos constructivos permisibles, entre los que no se recogen los de almacenaje y oficina en una nave que la licencia otorga. Consecuentemente, en la medida en que los usos reconocidos por la licencia son incompatibles con la protección de la categoría de suelo sobre los que se otorgan, dada la naturaleza y condición urbanística de éste, e implican un riesgo relevante de deterioro de los valores protegidos, teniendo la consideración de usos prohibidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.1 c) de la Ley 9/2002, consecuentemente, la licencia que reconoce tales usos prohibidos es nula de pleno derecho por aplicación de lo establecido en el ya transcrito artículo 34.3 del referido texto legal, sin que sea preciso ni posible, ahondar en el estudio de otras posibles causas de nulidad de pleno derecho no invocadas en el expediente, como sería la de la letra f) del ya citado artículo 62.1 de la LRJPAC que dispone la nulidad de pleno derecho de los actos expresos o presuntos por los que se adquieren facultades o derechos contrarios al ordenamiento jurídico".

prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, de transporte colectivo de viajeros, de recogida y reciclaje de residuos, o de planificación y ejecución de infraestructuras públicas.

La pasividad, o directamente el consentimiento de los asentamientos de población al margen de las previsiones urbanísticas, constituye un elemento tóxico en la planificación y gestión de los servicios públicos. De este modo, cuando las Administraciones ejecutan, financian y prestan servicios en favor de edificaciones de carácter residencial ejecutadas en suelo rústico con fundamento en licencias formalmente correctas pero nulas de pleno derecho, y en definitiva otorgadas en fraude de ley, el coste se distribuye de forma injusta en el común de la ciudadanía, en forma de impuestos que financian estas actuaciones, de modo que los infractores se ven beneficiados y los respetuosos con la legalidad perjudicados.

Para combatir títulos urbanísticos formalmente correctos, que pretenden un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico como es el uso residencial en suelo rústico, es esencial el control y la disciplina urbanística en fase de ejecución, pero también la expulsión de los títulos habilitantes del ordenamiento jurídico. Y a pesar de que la revisión de oficio es un mecanismo de carácter excepcional, basado en supuestos tasados, y que exige la acreditación de una ilegalidad grosera y notoria, puede resultar un instrumento idóneo para combatir este tipo de títulos fraudulentos.