

La Administración puede declarar la nulidad de un plan en ejercicio de su potestad de revisión de una disposición de carácter general; esta declaración de nulidad no conlleva necesariamente la de las licencias concedidas a su amparo.

Antecedente normativo

Cita:

-Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

-Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

1. Planteamiento

En este municipio se aprobó, en su día, un plan especial de reforma interior para la regeneración de un sector de su suelo urbano.

Se ha planteado recientemente por varios vecinos la revisión del mismo alegando causas de nulidad.

Se pregunta si el Ayuntamiento puede proceder a estimar la petición y revisar el plan y, en caso de declararlo nulo ¿cómo afectaría esta decisión sobre las licencias concedidas?

2. Consideraciones jurídicas

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) regula, en los artículos 62 y siguientes, las causas y efectos de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

El artículo 62 relaciona, en primer lugar, los supuestos en los que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho y, en segundo lugar, se refiere a las disposiciones de carácter general.

El apartado segundo del referido artículo 62 dispone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general *“que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”*

La declaración de nulidad de una disposición de carácter general siempre es radical o de pleno derecho y produce efectos *ex tunc* y no *ex nunc*; es decir, no se producen desde la declaración sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula.

Por su parte el título VII, artículos 102 a 106, de la misma Ley 30/192, bajo la rúbrica *“De la revisión de los actos en vía administrativa”*, regula la revisión de oficio y la declaración de lesividad de los actos administrativos.

El artículo 102, “*Revisión de disposiciones y actos nulos*”, tras prever la posibilidad de declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos “*que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1*”, en su apartado recoge la posibilidad de que las Administraciones públicas de oficio, declaren la nulidad de las disposiciones administrativas “*en los supuestos previstos en el artículo 62.2*”.

Esta posibilidad legal no habilita a los particulares a ejercer una suerte de acción de nulidad para obtener la declaración de nulidad radical, para ello el ordenamiento permite la impugnación indirecta ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante el ejercicio de la acción frente un acto de aplicación del plan.

La Ley de Régimen jurídico y del Procedimiento Administrativo común habilita a la Administración a revisar de oficio una disposición de carácter general sólo en los supuestos establecidos en el artículo 62.2 de la misma Ley.

En este sentido se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso, en sentencia de 24 de marzo de 2011, cuando niega esta posibilidad y trae a colación la doctrina del mismo Tribunal que dice:

“... si bien, después de la de la modificación por Ley 4/1999, la Administración tiene potestad de tramitar un procedimiento para la revisión de una disposición general nula de pleno derecho, a que se refiere el artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal potestad administrativa no supone conferir a los particulares interesados el ejercicio de una acción de nulidad tendente a obtener dicha declaración de nulidad radical, lo que, además, resulta lógico, dada la posibilidad que éstos tienen de impugnar en sede jurisdiccional una disposición de carácter general al ejercitar una acción frente a un acto de aplicación de la misma, basándose en que aquélla no es conforme a derecho.”

En la referida sentencia se insiste en la misma idea cuando afirma, con palabras recogidas en la sentencia del mismo Tribunal de 29 de septiembre de 2010, lo siguiente:

“A mayor abundamiento, el propio legislador ha excluido -en el 102.2 de la LRJPA- la posibilidad de que los particulares puedan instar la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, estando solo para ello legitimadas las Administraciones Públicas, considerando solo, a los particulares, legitimados para instar la revisión de los actos administrativos (así lo ha señalado este Tribunal Supremo en la STS de 22 de abril de 2009, y las que en ella se citan). Esto es, así como respecto de las disposiciones generales, solo se permite que la revisión de oficio se inste por la Administración competente, sin embargo, respecto de los actos administrativos tal revisión de oficio puede iniciarse ‘por iniciativa propia o a solicitud de interesado’, sin que entre los interesados se excluyan a las otras Administraciones.”

La misma Ley 30/1992, en el apartado 4 de su artículo 102 admite la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición declarada nula; así dice:

“4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o

acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.”

Según se desprende de la redacción de este último apartado, la declaración de nulidad de una disposición de carácter general no comporta necesariamente la nulidad de los actos administrativos firmes dictados a su amparo.

Se ha de analizar, en consecuencia, si la expulsión del ordenamiento de una disposición de carácter general impide mantener vivo el acto administrativo dictado a su amparo y, en este sentido, se ha de revisar de oficio el acto dictado siempre con el límite temporal establecido en el artículo 106 de la Ley 30/1992, aquí referida.

El artículo 106 dispone:

“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.”

De todo ello se deduce que la declaración de nulidad de un plan no conlleva necesariamente la de las licencias concedidas a su amparo.

No se indica en su escrito si la declaración de nulidad es el resultado de un procedimiento de revisión iniciado de oficio por la Administración, en este caso, se debe advertir que sólo cabe en los supuestos tasados establecidos en el mencionado artículo 102, es decir, los del artículo 62, apartado 2; esta declaración no actúa como una acción de nulidad, y de ella no se deriva, como así lo recoge el apartado 4 del mismo artículo 102 citado, la nulidad de los actos firmes dictados en su aplicación.

La jurisprudencia limita las consecuencias *ex tunc* de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento, pondera las consecuencias de la declaración y la proyecta sólo sobre los actos que no sean firmes, actos que subsisten a pesar de la nulidad del plan de cobertura; en estos supuestos, equipara para ellos la anulación a la derogación del plan.

Tampoco afecta a los actos firmes cuando por prescripción de acciones por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias la declaración de nulidad pueda resultar contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (art. 106 LRJPAC).

Esta jurisprudencia encuentra su amparo legal en el artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso administrativa, cuando dice:

“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.”

3. Conclusiones

La cuestión formulada se centra en la posibilidad de que los particulares puedan instar la revisión de un plan para declararlo nulo y, en el caso de que así se declarara, qué efectos tendría la nulidad del plan sobre las licencias urbanísticas concedidas a su amparo.

A la vista de lo señalado en el apartado precedente, se puede concluir, en primer lugar, que la revisión de las disposiciones de carácter general es una potestad legal conferida a la Administración y es de aplicación en los supuestos tasados del artículo 62.2 de la LRJPAC.

En segundo lugar, que de la declaración de nulidad del plan no se deriva necesariamente la de las licencias concedidas que hayan devenido firmes y, aun cuando no sean firmes, no procede declararlas nulas de pleno derecho cuando por la prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, tal declaración resulte contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (artículo 106 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En este sentido, conviene traer a colación las conclusiones que sobre esta cuestión se recogen en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sala de lo contencioso-administrativo de 14 de octubre de 2005, reproducidas parcialmente en la sentencia de 27 de abril de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears (FJ 4), en la que se recuerda lo siguiente (FJ 9):

“En el caso de que (los actos administrativos) no sean firmes la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (SSTS de 21 Oct. y 9 Dic. 1986, 16 Feb., 15 Jun. y 21 Sep. 1987, 6 Oct. 1988, 14 Feb., 24 Abr., 26 Jun., y 5 y 12 Dic. 1989, 12 Mar. 1990 y 12 Jul. 1991, entre otras), ha venido señalando que ‘anulada la disposición reglamentaria habilitante o de cobertura, los actos no firmes dictados a su amparo con anterioridad a la anulación quedan automáticamente invalidados’.”

Respecto los actos administrativos firmes, las citadas sentencias reproducen las conclusiones del Tribunal Supremo recogidas en la sentencia de 23 de septiembre de 2003, *“tras examinar la abundante doctrina jurisprudencial relativa a la anulación de disposiciones de carácter general”*, las siguientes:

“1ª. Que la nulidad de las disposiciones de carácter general es siempre radical o de pleno derecho (artículo 47 de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo y 62.2 de la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

2ª. Que 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.

3ª. Para declarar la nulidad radical de los actos administrativos dictados al amparo de una disposición general nula de pleno derecho es inexcusable la vía de la revisión de oficio de dichos actos, siendo la decisión administrativa

susceptible de control jurisdiccional (artículos 102.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 1 (sic) de la anterior y de la vigente Ley Jurisdiccional).

4ª. La revisión tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional requiere examinar si el acto, dictado al amparo de una norma declarada nula de pleno derecho, tiene cobertura en otra norma del ordenamiento jurídico, en cuyo caso tendrá plena validez.

5ª. Aun cuando el acto firme, privado de la norma a cuyo amparo se dictó, careciese de cobertura en el ordenamiento jurídico, no procede declararlo nulo de pleno derecho cuando por la prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, tal declaración resulte contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (artículo 106 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).”

La misma sentencia añade en su fundamento de derecho 10 lo siguiente:

“La tesis expuesta se aparta en cierta manera del planteamiento más tradicional de la cuestión, que mantenía a ultranza la eficacia de los actos administrativos firmes dictados al amparo de una disposición de carácter general declarada nula de pleno derecho, por entender nosotros que la enumeración contenida en el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común contempla, como es lógico, exclusivamente aquellos actos dictados al amparo de una disposición de carácter general válida, puesto que si la disposición general, de la que dimana el acto, es radicalmente nula y no existe otra que otorgue cobertura a dicho acto, el principio general del derecho, recogido, entre otros, en los brocardos ‘quod nullum est nullum producit effectum’ o ‘quod ab initio vitiosum est non potest tractu tempore convallescere’, impide que el acto pueda ser válido, sin perjuicio de que el propio derecho, atendiendo a otros principios, como los de seguridad jurídica, buena fe o equidad, preserve su eficacia, y de aquí que sostengamos que la revisión de oficio, contemplada en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, modificada por Ley 4/1999, no sólo procede en los casos contemplados en el artículo 62.1 de la misma Ley sino también cuando el acto ha perdido cualquier cobertura en el ordenamiento jurídico siempre con los límites establecidos en el artículo 106 de dicha Ley, a que antes hemos aludido, razón por la que tanto el texto del antiguo artículo 120.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 como el del vigente artículo 102.4 de la Ley 30/1992, utilizan la expresión sin perjuicio, seguida del modo subjuntivo subsistan, que en nuestra lengua expresa una posibilidad, es decir que pueden subsistir o no, mientras que, si el legislador hubiese pretendido la subsistencia en todo caso de los actos, habría utilizado expresiones como la de subsistiendo los actos firmes dictados a su amparo, las de subsistirán o subsisten, evidenciadoras de una realidad y no de una mera posibilidad.”