

# IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS NULOS DE PLENO DERECHO

(Comentario a la STS de 20 de diciembre de 2013)<sup>1</sup>

**Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma**

*Magistrado*

---

## EXTRACTO

En la presente sentencia, el Tribunal Supremo, con origen en la impugnación de un instrumento de planeamiento urbanístico, viene a reiterar su cambio de postura acerca de la impugnabilidad extemporánea de los actos administrativos viciados de nulidad de pleno derecho, sosteniendo que la posible concurrencia de dicha circunstancia no es motivo para que deje de apreciarse la extemporaneidad del recurso, pues si en la actuación administrativa existe un vicio de nulidad, la vía a seguir para invocarlo en cualquier momento sería la del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en tanto que la interposición del recurso contencioso-administrativo debe atenerse al plazo legalmente previsto (art. 46 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

**Palabras claves:** procedimiento administrativo, actos nulos de pleno derecho y urbanismo.

---

*Fecha de entrada: 09-04-2014 / Fecha de aceptación: 10-04-2014*

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com/>.

El comentario del mes tiene por objetivo poner de manifiesto una serie de cuestiones relativas a la impugnabilidad de los actos nulos de pleno derecho y desmontar algunas tesis que sobre el mismo de manera errónea se han desplegado en el ámbito forense. Vamos a utilizar como cobertura para exponer estas cuestiones una Sentencia del Tribunal Supremo cuyo objeto material se proyecta sobre una materia urbanística, la cual también trataremos, pero adelantando que la cuestión principal sobre la que nos vamos a detener en profundidad es la técnica procesal más adecuada para residenciar en la jurisdicción contencioso-administrativa actos administrativos que consideremos incurrir en una causa de nulidad de pleno derecho de las contempladas en el artículo 102 de la LRJCA.

Cronológicamente nos situamos en el mes de junio de 2004, cuando por parte de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte de la Comunidad Autónoma de Murcia se aprueba un programa de actuación urbanística (PAU), a desarrollar en un barrio de la ciudad de Cartagena. Un ciudadano disconforme con este instrumento de planeamiento decide impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, concretamente ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (TSJM), en el que alega una multitud de motivos impugnatorios, referidos tanto a cuestiones formales como de índole material, en relación con actos administrativos dictados tanto por el Ayuntamiento de Cartagena como por la propia comunidad autónoma.

Una primera cuestión que pone de manifiesto el TSJM es que la impugnabilidad referida a los actos dictados por el Ayuntamiento de Cartagena ni siquiera va a ser examinada toda vez que los mismos no fueron impugnados por el recurrente en su momento, razón por la que han de ser considerados firmes y consentidos desde la perspectiva de la jurisdicción contencioso-administrativa. Entran dentro de este primer inciso actuaciones del ayuntamiento tales como el acuerdo del Pleno por el que se adjudicó el concurso convocado para el desarrollo urbanístico del barrio y la formulación del PAU, y el acuerdo posterior de modificación del inicial. Es por ello que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre los pronunciamientos de la sentencia del TSJM relativos estrictamente al PAU, y que también van a resultar interesantes de cara a sentar los perfiles de dicho instrumento urbanístico, el cual ha tenido una notable incidencia en el urbanismo de comienzos del siglo XXI, siendo buena muestra de ello lo sucedido en el municipio de Madrid, cuya expansión urbanística, de dudosa rentabilidad social y económica, se ha vertebrado a través de dicha figura.

Pues bien, frente a la sentencia desestimatoria del TSJM, el ciudadano recurrente interpone y presenta recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, invocando cinco motivos de casación, aduciendo cuestiones de índole formal y material. En un primer motivo,

atribuye a la sentencia impugnada la existencia de una incongruencia omisiva así como su falta de motivación, pues, como ya hemos adelantado, la misma omite todo pronunciamiento sobre la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Cartagena, entre los que destaca la ausencia de la evaluación de impacto ambiental. A la vista del mismo, el Tribunal Supremo acoge las tesis del recurrente y proporciona un sonoro varapalo a la conducta omisiva llevada a cabo por el TSJM en relación con cuestiones tan trascendentales y que son competencia del Ayuntamiento de Cartagena. Y es que no es de recibo que la Sala de instancia no diga absolutamente nada en relación con las observaciones del recurrente relacionadas con la falta de exposición pública de los trabajos previos y de impacto ambiental, ya que la escueta alusión que se hace en la sentencia impugnada en modo alguno da respuesta a la cuestión planteada, máxime cuando por parte del Alto Tribunal se llega a afirmar que la exigencia de evaluación ambiental puede operar también respecto de instrumentos de planeamiento de desarrollo, no solo respecto del planeamiento general.

Peor suerte va a correr el segundo de los motivos invocado, en el que también se denuncia la incongruencia omisiva y la falta de motivación con relación a cuestiones tales sobre los vicios que el recurrente considera que concurren en la aprobación inicial y definitiva de las bases que sirvieron de fundamento para la redacción y elaboración del PAU y que, recordemos, la sentencia de instancia «despachó» apreciando que los mismos eran actos consentidos y firmes por no haber sido impugnados en su momento, razonamientos que son acogidos por el Tribunal Supremo, pues no cabe hablar de incongruencia cuando se exponen las razones procesales que impiden entrar a analizar dichas cuestiones de fondo.

A continuación, el Alto Tribunal comienza a examinar los motivos materiales esgrimidos por el recurrente, entre los que vamos a encontrar aquel que nos va a servir de «excusa» para adentrarnos en la manera de impugnar actos que se consideran incurren en nulidad de pleno derecho. Así en el primero, íntimamente relacionado con anterior, se critica que la Sala de instancia se haya apartado del criterio jurisprudencial en virtud del cual los actos de trámite, entre los que se encuentran todos los dictados por el Ayuntamiento de Cartagena en el procedimiento de aprobación del PAU, no pueden ser impugnados de manera separada, de manera que difícilmente se puede hablar de actos consentidos y firmes por no haber sido impugnados, cuando su impugnación, por ser actos de trámite, está vedada por la doctrina jurisprudencial.

Pues bien, en este extremo, el Tribunal Supremo, en relación con estos actos que el recurrente, de manera global, sostiene que son todos de trámite, efectúa la siguiente distinción: por un lado, nos encontramos con aquellos tales como la falta de trámite de exposición del avance del planeamiento y la ausencia de evaluación de impacto ambiental, que, aun estando relacionados con el PAU, no se integran en su tramitación y aprobación, pero sí que resultaban impugnables, y precisamente por esta razón se acogió el primer motivo casacional analizado, pues la Sala, en lugar de dar la llamada por respuesta a estas cuestiones, debía haber entrado a resolver sobre las mismas. Y por otro, otros actos que son anteriores a la tramitación y aprobación del PAU, como lo son la aprobación de las bases de actuación para el desarrollo del PAU y el acuerdo municipal para la adjudicación del concurso convocado para el desarrollo urbanístico, que no se integran

propriadamente en el procedimiento de aprobación del PAU, que no resultan impugnables pues cuando se dictaron la parte actora no los combatió en tiempo y forma.

Y llega el momento de analizar lo que hemos adelantado en relación con la impugnabilidad de los actos nulos de pleno derecho. Así en su quinto motivo, el recurrente considera que no cabe oponer que nos encontramos ante actos consentidos y firmes cuando los mismos adolecen de vicios determinantes de nulidad de pleno derecho, citando el recurrente al efecto numerosas sentencias del Tribunal Supremo en las que se admite esta posibilidad.

Pues bien, llama en primer lugar la atención el hecho de que la doctrina jurisprudencial aportada por la parte actora sea relativamente antigua, ya que la sentencia mas reciente invocada data del año 1998, lo que nos ha de poner sobre aviso acerca de la vigencia de dicha postura del Tribunal Supremo. Y es que, como se razona en la sentencia aquí comentada, esta doctrina, en virtud de la cual se admite la posibilidad de impugnar actos firmes sin necesidad de ajustarse a plazo alguno cuando concurren en los mismos vicios determinantes de su nulidad, se ha visto totalmente superada en tiempos recientes, siendo buena muestra de ello la Sentencia de 12 de mayo de 2011.

Así, nos dice el Tribunal Supremo que la posible concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho no es motivo para que deje de apreciarse la extemporaneidad del recurso, pues si en la actuación administrativa existe un vicio de nulidad, la vía a seguir para invocarlo en cualquier momento sería la del artículo 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en tanto que la interposición del recurso contencioso-administrativo debe atenerse al plazo legalmente previsto.

Concreta el Alto Tribunal que, cuando la parte recurrente aduzca una causa de nulidad de pleno derecho, ello no obsta para que pueda inadmitirse el recurso cuando el mismo se ha presentado mas allá de los plazos establecidos en el artículo 46 de la LRJCA, precisando que lo que no está sujeto, en principio, a plazo alguno es el ejercicio de la acción de nulidad, procedimiento de revisión regido por el artículo 102 de la Ley 30/1992, no siendo esto extensible a la impugnación judicial. Esta doctrina jurisprudencial viene a poner coto a esa vieja concepción sobre los actos nulos de pleno derecho y su impugnabilidad fuera de todo plazo, tesis que se fundamentaba en la imprescriptibilidad del vicio de nulidad, que no podía sanarse ni convalidarse por el mero transcurso del tiempo.

En consecuencia, la vía correcta para la impugnación jurisdiccional de actos administrativos en los que consideremos concurre una causa de nulidad de las contempladas en el artículo 62 de la Ley 30/1992, cuando se han excedido los plazos previstos en el artículo 46 de la LRJCA, sería el siguiente: primero hemos de ejercer en vía administrativa el derecho que nos proporciona el propio artículo 102 de la Ley 30/1992, de instar un procedimiento de revisión de nulidad de pleno derecho, procedimiento complejo y sometido a no pocas vicisitudes y que en la mayoría de las ocasiones finaliza con una resolución de inadmisión de la acción al apreciarse alguna de las circunstancias previstas en el propio artículo 102, en su apartado 3.º, a saber: que las causas aducidas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente

de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Además, hemos de recordar que el éxito de la acción se encuentra sometido a que, por parte del Consejo de Estado, se emita dictamen no solo con carácter preceptivo sino también vinculante, de manera que, si el máximo órgano consultivo del Estado no apreciara la concurrencia de la causa de nulidad invocada, no se podrá revisar dicho acto aunque el órgano competente para su resolución así lo quisiera. Una vez que el procedimiento finaliza, bien por una resolución sobre el fondo del asunto, bien inadmitiendo dicha acción, es cuando queda expedita la vía jurisdiccional de manera que, en los plazos fijados en el artículo 46 de la LRJCA, se pueda interponer recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, que pone fin al procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho. Ahora bien, el que se puedan impugnar estos actos no implica per se que el objeto del recurso contencioso-administrativo pueda suponer una revisión total del acto que consideramos viciado de nulidad, sino que el mismo ha de quedar limitado a lo suscitado en el procedimiento de revisión, no pudiendo suscitarse temas ajenos a lo allí planteado y resuelto.

Además, no debemos perder de vista las limitaciones que al ejercicio de esta acción de nulidad prevé el artículo 106 de la Ley 30/1992, al expresar que: «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 manera que, aunque nominalmente, el ejercicio de la acción de nulidad no se encuentra sometido a plazo alguno, la Administración podrá denegar el mismo cuando su planteamiento resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, conceptos todos ellos indeterminados que avalarían una respuesta negativa de la Administración a estimar dicha acción.

Solo nos restaría, en aras a completar el contenido de la sentencia aquí comentada, examinar de manera somera el cuarto motivo de casación en el que el recurrente aduce la conculcación del artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, al considerar lesionado el principio de justa distribución de beneficios y cargas, fundamentalmente en cuanto a la exención de cargas de determinados propietarios del ámbito urbanístico afectado. Pues bien, aquí la respuesta del Tribunal Supremo no puede ser mas insatisfactoria para el actor, ya que a pesar de razonar que la sentencia de instancia no ha dado cumplida respuesta a esta cuestión, y por ello acoger el motivo casacional invocado, no obstante le estaría vedado entrar a resolver sobre la cuestión pues ello implicaría analizar el objeto debatido a la luz de la normativa autonómica murciana en materia de suelo y urbanismo, examen en el que el Tribunal Supremo no puede entrar pues únicamente tiene competencia, en el recurso de casación ordinario, para interpretar normativa estatal y comunitaria, no autonómica, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 86.4 de la LRJCA.

Ello hace que la estimación parcial del recurso de casación traiga como consecuencia la devolución de las actuaciones al TSJM para que dicte una nueva sentencia en la que dé respuesta a

todas las cuestiones planteadas por el recurrente en su recurso contencioso-administrativo, precisando el Tribunal Supremo el alcance de dicho nuevo pronunciamiento, en relación con el tema de la justa distribución de beneficios y cargas el cual no podrá ser de nuevo desestimado por la sola razón de ser el PAU impugnado acorde con lo establecido en las bases aprobadas, donde se fijan los criterios que han de presidir dicho instrumento urbanístico de planeamiento.