La competencia plenaria de la revisión de actos nulos en los municipios de régimen común

José Luis Reverter Valls

RESUMEN

El Tribunal Supremo en su Sentencia 1646/2022, de 13 de diciembre, concluye que el Pleno de la Corporación de los municipios de régimen común es el órgano competente para la revisión de oficio de todos los actos nulos que provengan de ella.

Palabras clave: Tribunal Supremo; municipios de régimen común; Pleno del Ayuntamiento; revisión de actos nulos.

ABSTRACT

The Supreme Court in its Judgment 1646/2022, of December 13, concludes that the Plenary of the Corporation of Common Regime municipalities is the competent body for the ex officio review of all the null acts that come from it.

Keywords: Suprem Court; Common Regime municipalities; Plenum city council; ex officio review of null acts.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: OBJETO DEL RECURSO Y ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES. II. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO. III. REFLEXIÓN FINAL.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: OBJETO DEL RECURSO Y ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES

La presente Sentencia objeto de estudio resuelve el recurso de casación interpuesto por un ciudadano legitimado contra la Sentencia 160/2020, de 6 de marzo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana. Esta última Sentencia confirmó la dictada en instancia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Valencia, que desestimó el recurso contencioso-administrativo presentado por el recurrente contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición que traía causa del Decreto 454/2017, de 3 de marzo, dictado por el Concejal de Núcleos de Población y Urbanismo del Ayuntamiento de Bétera. En virtud de dicho Decreto se inadmitía la solicitud de declaración de nulidad de pleno Derecho de un expediente de corrección de errores y de la suspensión cautelar y provisional de obras en una parcela resueltos en el marco de un Proyecto de reparcelación urbanística.

Entrando en la cuestión objeto de discusión entre las partes, el recurrente entiende que la desestimación de la revisión de oficio solicitada fue dictada por órgano incompetente por razón de la materia. Es decir, fue dictada por el Concejal Delegado de Núcleos de Población y Urbanismo cuando en su opinión debió ser dictada por el Pleno de la Corporación. La argumentación de su impugnación, apoyada en la referencia a diversos Dictámenes de órganos consultivos y Sentencias, se basa en que no cabe la aplicación analógica de la regulación prevista en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, puesto que el municipio de Bétera no es un municipio de gran población; más bien, por el contrario, procede acudir por analogía a lo previsto para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la revisión de oficio de actos nulos en vía de gestión tributaria (respectivamente, en los artículos 22.2 j) y 110 de la citada LRBRL) y la declaración de lesividad de actos anulables (art. 103.5 de la LRJ-PAC, 30/1992, de 26 de noviembre, aplicable en ese momento). Consecuentemente con dicho planteamiento, no cabría tampoco la delegación del Alcalde en dicho Concejal de Urbanismo, ni directamente por carecer de competencia, ni tan siquiera mediando delegación previa del Pleno en el Alcalde y posterior subdelegación en el mencionado Concejal.

En línea con lo expuesto, el recurrente solicita que se fije como doctrina que *"la competencia para acordar y resolver sobre la revisión de oficio, en los municipios de régimen común, aun tratándose de actos dictados en materia de urbanismo por un Concejal por delegación del Alcalde, es del Pleno del Ayuntamiento, y no del Alcalde, máxime si, como es el caso, en la revisión postulada se predicaba la nulidad de pleno derecho de aquellos actos cuya revisión se instaba"*.

Por su parte, como se puede deducir de lo expuesto, la representación del Ayuntamiento de Bétera se opone al recurso interpuesto, alegando que lo lógico de acuerdo con el sistema de distribución de competencias entre órganos municipales es que la revisión de oficio de cada acto, al igual que sucede con los recursos, le corresponda al órgano que materialmente la tenga atribuida (siendo, por así decirlo, lo establecido para la revisión de actos nulos en vía de gestión tributaria una excepción); y que en modo alguno puede entenderse que la inadmisión a trámite de una solicitud de esta naturaleza pueda encuadrarse en el ejercicio de acciones judiciales y administrativas. Concluye, al respecto de si es posible su delegación, que no estando prevista su exclusión en la normativa aplicable, debe ser admitida.

II. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

Nuestro alto Tribunal es consciente de la laguna existente en nuestro ordenamiento jurídico local en esta materia, así como de la diversidad de opiniones doctrinales al respecto, reconociendo, no obstante, como mayoritaria la que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para la revisión de los actos municipales nulos. Sin perjuicio de lo anticipados, conviene destacar que el Tribunal antes de entrar en el fondo del asunto, con carácter previo destaca las siguientes dos cuestiones a tener en cuenta:

> 1) En primer lugar, señala que el recurso se planteó contra actos inexistentes (*"sin trascendencia jurídica"* en palabras de la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana recurrida) pues el expediente de corrección de errores de la Reparcelación y la suspensión provisional de obras en la parcela afectada, se dejaron sin efecto (archivándolo y alzándola, respectivamente) por Decreto 344/2016, de 29 de febrero, por lo que carecía de objeto la solicitud de revisión de oficio y el recurso presentado debió ser inadmitido, bien por la propia Administración, bien por los órganos jurisdiccionales.
>
> 2) En segundo lugar, resalta que no consta en las propias Resoluciones, ni tampoco en las actuaciones y el expediente administrativo correspondiente que el Concejal citado hubiera dictado las mismas en virtud de delegación conferida por el Alcalde, por lo que, en consecuencia, eran nulas de pleno derecho por manifiesta incompetencia material.

Dicho lo cual y como ya hemos anticipado, el Tribunal Supremo, ante el silencio normativo existente, se decanta por entender que en el ámbito municipal la competencia para la revisión de oficio de actos nulos se atribuye al Pleno de la

Corporación, salvo en aquellos supuestos expresamente previstos en las leyes en los que se atribuya a otros órganos (como por ejemplo al Alcalde en el artículo 124.4 m) de la LRBRL, encuadrado en el régimen de los municipios de gran población), por cuanto como expresó en su propia Sentencia de 3 de junio de 1985 "…resulta evidente que entre tanto se resuelva legalmente tal laguna legal con una nueva regulación del problema, el acuerdo resolutorio deberá, al menos, por su trascendencia, ser adoptado por el Pleno Corporativo y con el requisito mínimo del dictamen favorable del Letrado".

Asimismo, declara que dicha competencia es indelegable. Seguramente (aunque no lo explicita) por una de las razones decisivas por las que estima competente al Pleno, que no es otra que *"por su transcendencia"* participe en la decisión el órgano colegiado de máxima representación Corporativa.

En consecuencia y en atención a lo expuesto, se estima el recurso de casación interpuesto y se revoca la sentencia recurrida.

III. REFLEXIÓN FINAL

Es evidente que el Tribunal Supremo es consciente de la laguna existente en nuestro ordenamiento jurídico en relación con la atribución a los municipios de régimen común de la competencia objeto de estudio y de las dificultades que supone resolver una cuestión como la presente en la que las dos posiciones en litigio tienen argumentos en su defensa. En orden a solventar el recurso planteado nuestro Alto Tribunal ha optado por mantener su línea jurisprudencial de atribución de la revisión de oficio de actos nulos municipales al Pleno de la Corporación; línea que por otra parte señala como mayoritaria en nuestra doctrina jurídica.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene señalar que no resulta comprensible que nuestro legislador estatal no haya tenido a bien solventar esta cuestión en cualquiera de las modificaciones operadas en la legislación básica de régimen local. Todo ello pese a ser conocida y haber transcurrido casi cuatro décadas desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

No es aventurado decir que hubiera sido preferible, y más siendo una cuestión tan sencilla de enmendar, que no hubiéramos tenido que llegar a este punto, en el que el Tribunal Supremo se aproxima a la condición de legislador por la dejación de quien sí tiene atribuida constitucionalmente dicha función.