

LA NECESARIA REVISIÓN DE LA DOCTRINA DE LA REVIVISCENCIA DE LOS PLANES URBANÍSTICOS. REFLEXIONES AL HILO DE LA STS DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2019

JOSE MARIA BAÑO LEON ABOGADOS, S.L.P.

El artículo 71.1.c) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) establece que cuando la sentencia estime el recurso contencioso-administrativo, “declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada”.

A pesar de la aparente claridad del precepto, se plantea a menudo el alcance o efectos de la declaración, por los tribunales del orden contencioso-administrativo, de la nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general y de los planes urbanísticos (categorías que, aunque cuando se suelen considerar equivalentes, no lo son; *vid.* BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho urbanístico común*, Iustel 2009, pág. 128). Pues bien, la reciente STS de 23 de septiembre de 2019 (rec. 1210/2019) vuelve a plantear esta cuestión, si bien apuntando a una posible evolución de su tratamiento tradicional.

Los efectos de la declaración judicial de la nulidad de las disposiciones o planes pueden plantearse desde dos puntos de vista: el de los efectos sobre los actos dictados a su amparo (es decir, qué efectos tiene la sentencia anulatoria *hacia el pasado*) y el de la situación en la que queda el ordenamiento jurídico una vez excluida de éste la disposición o el plan en cuestión (esto es, qué consecuencias tiene la anulación *hacia el futuro*).

La primera cuestión parece resolverla el artículo 73 de la LJCA, cuando establece que “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 especial de las sanciones. Ello es congruente con la previsión, recogida en el artículo 72.2 de dicha Ley, de que “las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo”.

Respecto a lo segundo, para evitar posibles anomias derivadas de la pura y simple extracción de la norma anulada del ordenamiento, la jurisprudencia ha mantenido en numerosas sentencias que cuando la declaración de nulidad alcanza a la totalidad de la disposición general, dicha declaración incluye las disposiciones derogatorias, de manera que al quedar éstas sin efecto recobra vigencia la norma anterior (por todas, STS de 5 de marzo de 2019, rec. 1431/2017). Se apoya dicha solución jurisprudencial en que la declaración de nulidad de pleno derecho de un plan produce efectos *ex tunc*, de modo que no se ocasionan a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición general declarada nula; de ahí que, no habiendo existido – en un plano lógico – la norma derogada, parezca consecuente que mantenga su vigencia la norma anterior.

Sin embargo, los tribunales se encuentran a menudo con situaciones en las que los anteriores criterios conducen a soluciones inaceptables.

Así, el Tribunal Supremo tiene declarado que, ante la nulidad del plan urbanístico que contiene la declaración de utilidad pública no rige el principio de conservación de los actos, resultando nulos de pleno derecho los actos expropiatorios posteriores: anulado el plan, quedan sin valor alguno las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación y por tanto desaparece (aun cuando se de manera sobrevenida) la *causa expropriandi*, lo que determina la falta de potestad de la Administración para llevar a cabo dichos actos expropiatorios (véase la STS de 29 de junio de 2007, rec. 8543/2003).

Por otro lado, la reviviscencia del plan anterior tiene como resultado perverso la vuelta a una ordenación urbanística muy probablemente desfasada en relación con la evolución de las necesidades de la ciudad o con estándares medioambientales más avanzados. De ahí, por ejemplo, que el Tribunal de Justicia de la UE declarase, en su sentencia de 28 de julio de 2016 (asunto C-379/15, *Association France Nature Environnement contra Premier ministre y Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*), que “si el Derecho interno lo autoriza, un órgano jurisdiccional nacional puede limitar, excepcionalmente y tras un examen caso por caso, la eficacia temporal de una declaración de ilegalidad de una disposición de Derecho nacional que haya sido adoptada incumpliendo las obligaciones establecidas en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, (...) siempre que tal limitación esté justificada por una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente, y una vez tomadas en consideración las circunstancias específicas del asunto que debe resolver”.

No se le oculta esa realidad a la STS objeto de este comentario, en la que se plantea, como cuestión de interés casacional, si, anulados en sede judicial los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 2011, cabe entender que los Estatutos aprobados por Orden de 22 de mayo de 2007 recobran su vigencia, y en su virtud se puede acordar la baja colegial por impago de las cuotas colegiales. En efecto, tras recordar la doctrina de la reviviscencia de los planes y las disposiciones generales, matiza, aun cuando sea con carácter de *obiter dictum*, que “la reviviscencia no significa que tal efecto se produzca de manera homogénea y automática en todo caso, puesto que habrá de valorarse en cada caso y entre otras circunstancias: el alcance de la declaración de nulidad, si afecta a las disposiciones derogatorias; la existencia de una normativa previa sobre la materia, pues en caso negativo la consecuencia será la existencia de un vacío normativo que habrá de integrarse por los medios jurídicos aplicables en dichos supuestos; el alcance de la

regulación preexistente a la norma anulada y, en su caso, las razones que han llevado a su modificación o derogación, en cuanto puedan suponer la superación de aquella norma anterior al margen de la norma anulada”. Hecha esta salvedad, en el caso sometido a su examen el TS acaba concluyendo que procede declarar la reviviscencia de los Estatutos anteriores a los anulados, puesto que tanto éstos como aquéllos prevén la baja colegial por impago de cuotas: difícilmente se puede objetar dicha reviviscencia cuando los Estatutos anulados no preveían una regulación nueva y distinta.

En todo caso, lo interesante de esta Sentencia, como decimos, está en la cuestión de principio: la adecuación de la doctrina de la reviviscencia a la variedad y complejidad de situaciones que pueden derivarse de la anulación. Aunque la Sentencia versa sobre la reviviscencia de una disposición general, a nuestro parecer abre la vía a la reconsideración, con mayor razón si cabe, de la doctrina de la reviviscencia de los planes urbanísticos. En términos más generales, se pone de manifiesto la necesidad de una nueva “puesta en valor” del artículo 71.1.c) de la LJCA, que permite al juez concretar los efectos de la declaración de nulidad e incluso, dada su literalidad, declarar la disconformidad a Derecho de una disposición o de un plan, sin anularlos; en otras palabras, huir de posiciones maximalistas que, siempre y en todo caso, equiparan la anulación a la inexistencia radical y niegan la posibilidad de subsanación, particularmente en los casos de defectos de procedimiento.