

Nuevas cuestiones sobre la posibilidad de actuaciones administrativas posteriores a la anulación de un acto

Antonio Cayón Galiardo

Catedrático de Dº Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid
Gabinete de Estudios AEDAF

1. Planteamiento del problema

Apenas hace unos meses, el Tribunal Económico Administrativo Central, en relación con las liquidaciones dictadas por la inspección que habían cuantificado el IVA tomando periodos anuales en lugar de trimestrales, declaraba prácticamente la imposibilidad de subsanar aquel vicio, entendiendo que la nulidad de los actos, por tratarse de un vicio sustantivo, lo impedía. Es sabido que la Sala especial de Unificación de Doctrina intervino en contra del anterior criterio. Más recientemente, el TSJ de Valencia ha dictado una sentencia en la que declara que no es factible reiterar los actos administrativos tributarios una vez que han sido anulados por sentencia judicial, con independencia de cuál haya sido el tipo de vicio o defecto que determinó su anulación.

Ambos hechos constatan que estamos ante un problema no fácilmente soluble que tiene una larga historia en el ámbito tributario y que, parece, abre constantemente nuevos debates al ponerse en cuestión lo que parecía ser una cuestión pacífica.

Aunque el tema que vamos a exponer no se limite a los casos en que la anulación de los actos administrativos se hubiese producido por sentencia, ya que el tema afecta asimismo a la anulación declarada por la propia Administración –principalmente los TEA-, hemos de recordar que, el tema de la ejecución de sentencias en el ámbito contencioso ha estado plagado de problemas y dificultades provenientes normalmente de la posición que nuestro ordenamiento reconocía a la Administración –competente para ejecutar el fallo; inembargabilidad de los fondos públicos en sentencias condenatorias al pago de cantidades líquidas; etc.- que ha ido cediendo y ajustándose a las disposiciones y principios constitucionales, muy particularmente con la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Pues bien, en este orden de cuestiones, especialmente compleja ha sido la tendencia de la Administración a dictar actos con el mismo contenido que aquéllos que habían sido anulados de forma que se obligaba “al interesado vencedor a reiniciar un nuevo, lento, costoso y sinuoso procedimiento impugnatorio” (Santiago Vázquez Selles; “La nulidad de los actos y disposiciones administrativas contrarias a las sentencias y que tratan de eludir su cumplimiento: el nuevo control incidental de la Ley 29/1998”). Y, aunque aquéllos comportamientos pueden considerarse hoy distantes, el caso es que han seguido persistiendo problemas de variada índole como se deduce de la jurisprudencia a que vamos a hacer referencia seguidamente y que se centrará en el tema referido a la posibilidad de que, una vez anulada una actuación administrativa, los propios órganos que la habían dictado, vuelvan a dictar un nuevo acto. Es decir, uno de los problemas de los muchos que suscita la ejecución administrativa de resoluciones o sentencias anulatorias.

Para nuestro propósito hemos de comenzar por recordar que, en estos casos, la actuación administrativa consistirá, según la declaración anulatoria, bien en dictar un nuevo acto en sustitución del que se deja sin efecto, bien en retrotraer actuaciones al momento procedimental en que se incurrió en determinado vicio. Todo ello bajo los principios de conservación y de convalidación de actos y trámites, de seguridad jurídica y de conversión de actos, principios que pugnan con el principio de legalidad que reclama la total expulsión del mundo del derecho de los actos que incurran en ilegalidad. Tal pugna no puede decirse que siempre y en todo caso deba resolverse de forma favorable a las exigencias de la legalidad, pues, si bien esta reclama incluso una actividad de oficio por parte de la Administración para ajustar sus actos al orden jurídico, también es cierto que los principios contrapuestos encuentran amparo en nuestro propio ordenamiento. Así, en la LRJAP y PAC encontramos, en primer lugar, la declaración general de presunción de validez y eficacia de actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo que requiere ser formalmente destruida mediante su anulación, si bien, junto a la misma, encontramos un conjunto de disposiciones que parten del postulado de que, una vez declarado nulo un acto, la Administración puede dictar otro en sustitución del primero, o de la conservación de ciertos efectos del acto anulado. Así, en el artículo 65 se ordena que el acto nulo o anulable que, sin embargo, contenga los elementos constitutivos de otro distinto, producirá los efectos de éste. En el art. 66 se expresa el principio de conservación de actos y trámites, disponiendo que la propia anulación declare siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la infracción. Y, en el art. 57. 3 se admite la posibilidad de otorgar eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, con determinadas limitaciones, cuando produzcan efectos favorables al interesado.

Por otra parte, frente a la declaración de anulabilidad de un acto cuando incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, en el mismo artículo 63 comienzan las excepciones declarando que los defectos de forma sólo determinarán la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Y, aceptando la existencia de irregularidades no invalidantes, el art. 67 permite la convalidación de los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. Finalmente, el artículo 64 admite la conservación de las actuaciones procedimentales no afectadas por la anulación de un acto (La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero), y la limitación de la anulación a alguna de las partes del acto (La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado).