LA INEFICACIA COMO MOTIVO PARA ANULAR EL ACTO[1]

Por Santiago González-Varas Ibáñez[2]

Observo un fenómeno interesante, es decir, situaciones en que se produce la ineficacia de un acto, convenio o plan, derivando -de tal circunstancia de ineficacia- la anulación del negocio jurídico, al margen de la invalidez del mismo. A veces se relacionan estas situaciones con la pérdida de la causa del acto o con el enriquecimiento injusto... Este tipo de reflexiones no quieren ser teóricas sino desarrollarse sobre una base real o empírica, simplemente para que tengan fundamento. Vamos a ver casos en los que se descubre que no se argumenta en clave de vicio de nulidad o de invalidez del acto, sino que se ha producido una situación de ineficacia del mismo; provocando tal hecho la estimación del recurso contencioso-administrativo y simple anulación formal del acto administrativo.

Por naturaleza jurídica, la ineficacia del acto de facto, al margen del vicio de nulidad, provoca la anulación. Un primer ejemplo sería la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2011 (recurso 5596/2006): en este caso la Administración pretendía ejercitar un derecho de retracto, pero ocurría que -en el momento de su ejercicio- había desaparecido la causa para ello, ya que la finca había entrado en un estado mejorable que impedía dicho retracto. Incluso en esta sentencia se daba la circunstancia de que la validez del acto administrativo se había afirmado por una sentencia previa del propio Tribunal Supremo, declarando la procedencia del derecho que pretendía ejecutar la Administración. No obstante, el dilatado tiempo transcurrido había provocado la ineficacia del acto; y con esta clave de ineficacia el Tribunal Supremo se permite argumentar que no se sostiene el acto administrativo en virtud del cual se ejercita dicho derecho de retracto, y lo anula, con lo cual la propiedad permanece en manos del particular, dándole la razón el Tribunal Supremo, ya que la Administración no puede ejercitar un derecho o no puede ejecutar un acto que ha devenido ineficaz. Ineficacia, que se trata de como si fuera un vicio de legalidad más.

1. El presente trabajo fue publicado el día 24/05/21 en el sitio web "El Blog de EsPúblico" y se reproduce con autorización expresa de su autor.

2. Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Alicante (2002). Realiza habitualmente labores de asesoramiento a Ayuntamientos, así como contencioso-administrativo.

Citaríamos en este contexto asimismo aquellos casos en que se dictan licencias autorizando obras, pero no pueden ejecutarse por algún impedimento. Casos frecuentes (sobrando citas jurisprudenciales, pues) que pueden relacionarse incluso con el funcionamiento normal a veces de la Administración pública, no observándose un motivo propiamente de invalidez o nulidad, a los efectos de enjuiciar la realidad del caso, sino un impedimento fáctico (o de la eficacia del acto), como por ejemplo un hallazgo arqueológico o el descubrimiento de una afección que hasta el momento no había entrado en escena; por ejemplo, una afección ferroviaria que supone trasladar una línea de edificación frustrando el proyecto edificatorio. Diríamos que en la naturaleza del caso está más marcada o determinada por un condicionante más fáctico de eficacia que de legalidad misma, aunque se reconduzca hacia este segundo planteamiento.

Este tipo de reflexiones que estamos realizando se refuerzan con esa jurisprudencia, según la cual no se precisa acudir a la revisión de oficio para la anulación del acto porque es suficiente y hasta exigible para la tutela judicial efectiva constatar la situación de ineficacia que se ha producido en el fondo, para derivar genuinos efectos jurídicos; de lo cual es expresión la ilustrativa y ejemplar sentencia (para el tema que nos ocupa) del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2021 recurso 763 9/2019.

Otro ejemplo de esta situación pueden ser los convenios. En torno a estos, es igualmente harto frecuente que se produzcan situaciones fácticas que impiden que los convenios desplieguen efectos jurídicos propios, produciéndose la necesidad de analizar las consecuencias jurídicas que tales hechos fácticos producen (STS de 4 de abril de 2019 recurso 1224/2019, donde primero se verifica una situación de ineficacia del acto por el hecho de una causa de imposibilidad sobrevenida trayendo como consecuencia la aplicación de la responsabilidad administrativa; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -sede de Granada- de 14 de marzo de 2019 recurso 1054/2017 donde se razona que ha desaparecido la base del negocio, de manera que la desaparición sobrevenida de la causa supone la pérdida de uno de los requisitos para la existencia del contrato). Apreciamos que este tipo de situaciones pueden relacionarse especialmente con la responsabilidad patrimonial administrativa.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CJJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

Es claro que en todo proceso administrativo se produce una anulación de un acto o convenio... pero cosa distinta es que dicha anulación derive de los puros términos de ineficacia del acto.

Otro ejemplo: aquellos casos en que no procede la nulidad ni por tanto la revisión de oficio por desaparición de la causa expropiandi y sin embargo dicha desaparición de la causa ha de producir genuinos efectos, en el sentido de impedir o modular el pago del justiprecio. Así, expropiaciones por ministerio de la ley que pueden impedir el efecto invalidante sobre el justiprecio por el hecho de haberse ejercitado en plazo adecuado pero que pueden ser un abuso de derecho o representar un enriquecimiento injusto en sus consecuencias. Lo mismo que reversiones que produzcan esta misma consecuencia.

En efecto, otro ejemplo más se refiere precisamente a esos casos en que entra en escena directamente el enriquecimiento injusto o sin causa: la inexistencia de causa **o pérdida sobrevenida de la eficacia del acto** (como estamos viendo) es una de esas situaciones relacionadas con el enriquecimiento injusto, porque precisamente por la naturaleza subsidiaria de la acción de enriquecimiento "sin causa", este procede cuando ningún mecanismo invalidante puede ya aplicarse. Muy buena parte de los casos de enriquecimiento injusto derivan precisamente de situaciones de ineficacia, no de pura invalidez precisamente por no proceder ésta y poder aplicarse, por ello mismo, como cierre del sistema jurídico, la figura del enriquecimiento injusto desplegando sus efectos más allá del fenómeno invalidante, a fin de compensar situaciones jurídicas existentes tras el marco anulatorio o al margen de este por no satisfacer plenamente el puro planteamiento de las nulidades de fondo.

Quizás, como otras veces (así, en materia de costas, o de acciones procesales, o de la defensa contra el ruido, etc.), estas reflexiones aparezcan un día en algún escrito de alguna de las voces autorizadas en Derecho y encuentren así eco en el mundo jurídico, que es lo que interesa.