

EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

ELOÍSA CONTÍN TRILLO-FIGUEROA

«La gente buena no necesita leyes que le digan cómo obrar responsablemente, mientras que la gente mala encontrará la manera de esquivar las leyes» (PLATÓN)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 110 DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. Naturaleza jurídica. 2. Presupuestos. 3. Procedimiento.— III. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 111 Y SU RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 37.2 DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA; EL LLAMADO «PROCEDIMIENTO TESTIGO»: 1. Naturaleza jurídica, 2. ámbito objetivo. 3. Requisitos. 4. Órganos que toma la decisión. 5. Procedimiento.— IV. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.— V. CONCLUSIÓN.— VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El artículo 24 de nuestra Carta Magna proclama el derecho fundamental de todas las personas a obtener la tutela judicial efectiva, que supone un sistema de garantías establecidas a favor del justiciable, y que se ejercita y se satisface de acuerdo con los procesos y actuaciones procesales establecidas en la Ley, entre las que figura en la Ley 29/1998 de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, los supuestos de extensión *ultra partem* de la eficacia de las sentencias estimatorias.

La Ley 29/1998 prevé la extensión de efectos de sentencias estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción, pero con alcance limitado a materias de personal y tributarias en su artículo 110; el sistema alternativo de elección de uno o varios procesos testigos para la ulterior extensión de efectos *ultra partem* de la sentencia recaída en su artículo 111 en relación con el artículo 37.2; y que la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas desde el día de la publicación de la sentencia firme en el correspondiente diario oficial en su artículo 72.2.

La finalidad de estos preceptos es hacer frente a la situación de saturación del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que ha sufrido hasta el extraordinario el incremento de la litigiosidad, con el objeto de contribuir a «aliviar» y «descongestionar» el orden contencioso-administrativo.

Palabras clave: recurso contencioso-administrativo; ejecución de sentencias; extensión de efectos de la sentencia a terceros; procedimiento testigo; sentencias estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción; actos en masa; procedimientos idénticos;

situación litisconsorcial; inexistencia de cosa juzgada; suspensión de la tramitación de recursos idénticos; acumulación de autos.

ABSTRACT: Article 24 of our Constitution proclaims the fundamental right of everyone to obtain an effective remedy, which involves a system of guarantees laid down in favour of the litigant, and that is exercised and is satisfied in accordance with established procedures and proceedings in the Act, which include the Law 29/1998 of July 13, administrative court, the alleged ultra partem extension of the effectiveness of estimated sentences.

The Law 29/1998 provides for the extension of the purposes of estimated sentencing of claims full jurisdiction, but with limited scope to matters of personal and tax in its article 110; the alternative system of electing one or more processes witnesses for further extension ultra partem effects of the judgement in its article 111 in conjunction with Article 37.2 and that the cancellation of a provision or act become effective for all persons concerned from the day of publication of the final judgement in the relevant official gazette in Article 72.2.

The purpose of these precepts is to address the situation of saturation order to the administrative court, which has suffered until the extraordinary increase in litigiousness, in order to help «alleviate» and «decongest» the order to the administrative courts.

Key words: litigious-administrative review; execution of sentences; extending effects of the judgement to others; witness procedure/leader case; estimated judgments of claim for full jurisdiction; instruments mass; identical procedures; litisconsorcial situation; none of res judicata; suspension of the handling of identical resources; court order accumulation.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho procesal español consagra el instituto de la cosa juzgada, dirigido a impedir la repetición indebida de litigios y a procurar, mediante el efecto de vinculación positiva a lo juzgado anteriormente, la armonía de las sentencias que se pronuncien sobre el fondo en asuntos prejudicialmente conexos. Así, las sentencias firmes, dotadas de eficacia de cosa juzgada formal, producen, además, efectos de cosa juzgada material (artículo 1252 del Código Civil y artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 de 7 de enero), de tal forma que, como regla general, las sentencias sólo producen efectos directos entre las partes contendientes (con las excepciones legalmente previstas).

La anterior afirmación, rotunda en el campo privado, puede sufrir alguna matización en el ámbito jurídico público. Como por ejemplo sucede con las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una Ley o de una norma con fuerza de Ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, que tienen plenos efectos frente a todos (artículo 164.1 de la Constitución Española).

La jurisprudencia inicialmente consideraba que la sentencia que, en congruencia con la pretensión ejercitada, además de anular el acto reconocía un derecho subjetivo, sólo producía efectos para el demandante y no para terceros. Éstos que no se veían afectados por la eficacia ejecutiva de la sentencia ni por la cosa juzgada, debían solicitar expresamente de la Administración el reconocimiento de la titularidad de la misma situación jurídica individualizada, y si no veían atendida su solicitud tenían que acudir al Tribunal competente para interesar no la anulación, pues ésta ya quedó resuelta, pero sí el reconocimiento y la adopción de las medidas pertinentes para la efectividad de la situación jurídica individualizada.

La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, ya contemplaba un supuesto de eficacia *ultra partem*, la extensión a terceros de los efectos de las sentencias anulatorias de actos o disposiciones, prevista en su artículo 86.2. El Tribunal Supremo fue sentando la jurisprudencia de que este precepto establecía que la anulación de una disposición de carácter general produciría efectos para todas las personas afectadas, siempre que concurriesen tres elementos fundamentales: que se tratase de una sentencia estimatoria; que la norma o disposición anulada fuera de carácter general; y que se tratase de una sentencia que acordase la anulación reclamada. Sin embargo, no admitía la posibilidad de que alguien ajeno al proceso se pudiera personar y solicitar la ejecución, aunque tampoco era necesario, pues la mera anulación de la norma conllevaba la producción de los efectos necesarios para todos los administrados, no sólo para el recurrente (1). Así lo hizo mediante la vía del incidente de ejecución de sentencia en el Auto del Tribunal Supremo, Sala 5ª, de 29 de noviembre de 1985.

La doctrina del Tribunal Supremo en los primeros años de la década de los ochenta inicia una corriente jurisprudencial favorable a la extensión subjetiva *ultra partem* de la eficacia de las sentencias estimatorias a supuestos que comportaban el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas. Esto ocurrió especialmente en dos campos: expropiaciones con tasaciones conjuntas, identificándose la fuerza de la sentencia que fija nuevos baremos de precios con la extensión subjetiva de la cosa juzgada, y cuestiones relativas a funcionarios o personas al servicio de la Administración, tal y como indica la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de fecha 19 de julio de 2007 (RJ 2007/4884), en su fundamento de derecho quinto.

Ahora bien, la extensión «*ultra partem*» de la eficacia de sentencias que reconocían situaciones jurídicas individualizadas, al margen, incluso, de los

(1) CALVO DÍAZ, G., «Extensión de efectos de las sentencias dictadas por los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista de Actualidad Administrativa*, nº 30, de julio de 1991.

excesos con que se había producido, a veces, tal ampliación por Salas de lo Contencioso-Administrativo de Tribunales Superiores de Justicia, tenía ya algunos reparos dogmáticos que no podían ser ignorados. El argumento del respeto a la igualdad es indiscutible respecto a la anulación de la disposición o el acto, que no pueden ser nulos e ineficaces para unos y válidos y eficaces para los demás. Por otra parte, la inclusión en la fase de ejecución de sentencia de aspectos no contemplados en el fallo, como puede ser el reconocimiento de la situación jurídica controvertida a quien no fue parte en el proceso, podía suponer vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución Española) de la Administración condenada.

Consecuentemente se inicia una nueva etapa de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que rectifica la inmediatamente anterior. Así ocurre con la sentencia de 29 de febrero de 1996 (RJ 1996/1824) que reconoció la dificultad de extender de modo directo los efectos de un pronunciamiento de plena jurisdicción respecto a quien no ha sido parte en el proceso y planteaba la necesidad de una reforma legislativa.

Esta reforma se materializó con la promulgación de la Ley 29/1998 de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante Ley 29/1998). Ya en su Exposición de Motivos manifiesta que regula la extensión de los efectos de la sentencia a terceros con la necesaria cautela, dado que la apertura puede ahorrar la reiteración de múltiples procesos innecesarios contra los llamados «actos en masa».

Por tanto, la Ley 29/1998 viene, por un lado, a confirmar la interpretación del antiguo artículo 86.2 y, por otro, a ampliar los supuestos de extensión *ultra partem* de la eficacia de las sentencias estimatorias.

Son tres los supuestos en que la sentencia estimatoria no limita su eficacia a las partes:

1.- El supuesto del artículo 110, que introduce un sistema nuevo, en el que se admite ya la extensión de efectos de sentencias estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción, pero con alcance limitado a materias de personal y tributarias.

2.- El artículo 111, que prevé el supuesto de extensión de efectos de sentencias a procedimientos idénticos ya iniciados y oportunamente suspendidos, de acuerdo con el artículo 37.2, que regula el denominado «recurso-testigo».

3.- El artículo 72.2 reitera la regla ya recogida en el antiguo artículo 86.2 de la Ley de 1956, con la importante matización de la fecha en que comienzan a surtir los efectos de la sentencia estimatoria *ultra partem*, que será cuando aparezca publicado el fallo en el boletín oficial en el que

se hubiera publicado la disposición anulada. Así dispone que la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas, precisándose que las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día de su publicación en el correspondiente diario oficial. Las sentencias anulatorias de actos plúrimos y de reglamentos se ejecutan publicándose para general conocimiento; no hay fase de ejecución propiamente dicha. El artículo 72.3 prevé que *«la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111.»*; reconoce, pues, la posibilidad de que puedan extenderse a terceros en los términos previstos en la propia Ley.

De aquí extraemos que las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día de su publicación en el correspondiente diario oficial conforme dispone el artículo 72, y por el contrario, la estimación de pretensiones de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas sólo producirán efectos entre las partes, a salvo del régimen especial contemplado en los artículos 110 y 111.

De acuerdo con el artículo 3.1 del Código Civil, las normas se interpretarán atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad. La finalidad de los artículos 72.2, 110, 111 y 37.2 de la Ley 29/1998 es hacer frente a la situación de saturación del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, destacando su Exposición de Motivos que ha sufrido hasta el extraordinario el incremento de la litigiosidad, así como que el mismo está atravesando un período crítico ante el que es preciso reaccionar mediante las oportunas reformas.

A continuación vamos a desarrollar estos supuestos más extensamente.

II. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 110 DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El artículo 110 de la Ley 29/1998 regula la figura de la denominada «extensión de efectos» de toda sentencia firme dictada en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en materias de personal o tributaria, cuando la resolución judicial reconozca una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas que podrá extenderse a otras siempre que concurren las circunstancias que establece tal precepto, de las que ha de destacarse la identidad de situaciones jurídicas entre los favorecidos por el fallo y los interesados en la citada extensión de efectos de la sentencia.

El artículo 110 de la Ley 29/1998 ha quedado nuevamente redactado por la Disposición Adicional 14.8 de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre (BOE 26 de diciembre), de modificación de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial (2).

Este artículo 110 tiene su origen en la posibilidad nacida del artículo 86.3 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, de aplicar los efectos de una determinada sentencia a personas, cuando viene a resolver situaciones iguales a quienes no han sido parte en el recurso, con la finalidad de ahorrar la reiteración de múltiples procesos innecesarios contra los llamados «actos en masa». La Sentencia de la Sección Séptima del Tribunal Supremo, de 15 de marzo de 2004 (RJ 2004/1592), en su fundamento jurídico cuarto recuerda que «*el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción contempla un procedimiento que significa, según advierte su exposición de motivos, una importante novedad que se propone evitar múltiples procesos innecesarios frente a los llamados actos en masa*». En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sección 7ª, de 26 de diciembre de 2007.

Con el artículo 110 Ley 29/1998 se permite a los titulares de una relación jurídica material idéntica a otra reconocida por una sentencia firme, la posibilidad de beneficiarse de los efectos de la misma con la ventaja de no tener que instar un procedimiento judicial. A tal efecto citamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2004 (RJ 2004/3100), que dice expresamente: «*Este precepto tiene por finalidad evitar la multiplicación de procesos sobre idénticas situaciones jurídicas en materia tributaria y de personal al servicio de la Administración Pública. En este último ámbito tiene un amplio campo de aplicación siempre que con él se pretenda restablecer situaciones idénticas, evitando procesos innecesarios. Pero ha de existir esa identidad*».

Los argumentos que sirvieron de base para la instauración de este nuevo sistema en la Ley 29/1998, tiene su fundamento en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) 10/1998, de la que fue ponente el profesor Gimeno Sendra. Esta sentencia parte del principio de igualdad (artículo 14 de la Constitución española), reconociendo el derecho a que todos los administrados que se encuentran en una «*situación litisconsorcial*» respecto de una sentencia beneficiosa a sus intereses, dictada en un procedimiento contencioso-

(2) «*La LO 19/2003, de 23 de diciembre ha dado nueva redacción a dicho art. 110 de la Ley Jurisdiccional, añadiendo junto al requisito de identidad de situaciones jurídicas una nueva condición, consistente en la obligada desestimación del incidente de extensión de efectos, en todo caso, cuando (...) para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso Contencioso-Administrativo*» (art. 110.5.c). (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2006, RJ 2007/221).

administrativo del que no fueron parte, puedan en base al principio de igualdad obtener para sí la aplicación de los beneficios de la misma, tesis que ha sido mantenida por otras sentencias posteriores del TC como las de 23/1998, 24/1998, y 28/1998. El profesor Gimeno Sendra califica como «*situaciones litisconsorciales*» aquellos supuestos en los que existe una expectativa de agrandar los límites de la ejecución de la sentencia con el fin de incluir en los mismos aquellas personas que se encontrasen en casos idénticos.

Por lo tanto, el artículo 110 establece el derecho de los administrados a que se les apliquen los beneficios de una sentencia firme, por concurrir en ellos un derecho idéntico que ha sido reconocido por la misma.

Señala REQUERO IBÁÑEZ (3) que la reforma operada por la LO 19/2003 de 23 de diciembre fue interesada por el Consejo General del Poder Judicial, y las sugerencias se centraron en dos aspectos:

1.— Por un lado, evitar que el procedimiento del artículo 110 dé lugar a un nuevo recurso jurisdiccional, ya que era el esquema en ese momento vigente. En efecto, el procedimiento de extensión de efectos se iniciaba mediante una solicitud dirigida a la Administración, que podía estimarlo o denegarlo mediante resolución expresa o presunta. En caso de denegación, el interesado debía presentar un escrito razonado ante el juez o tribunal de forma que, antes de resolver, el órgano judicial recabaría los oportunos antecedentes. Pues bien, el Consejo General del Poder Judicial pretendió que la Administración resolviese siempre expresamente, con lo cual se adelantaría mucho en la eficacia de esta vía si el juez ya sabe, *ex ante*, las causas por las que se opone la extensión de efectos.

2.— Y por otro lado, incluir la previsión de que no fuese posible extender los efectos de una sentencia cuando el interesado pretendiese lograrlo eludiendo la firmeza de resoluciones que no hubiese recurrido en tiempo.

1. Naturaleza jurídica

Más que un procedimiento incidental en fase de ejecución, la doctrina considera que el artículo analizado se trata de un verdadero procedimiento especial de los regulados en el título IV, con lo que se le tiene como un incidente, si bien más simplificado ahora, pero que puede ser complejo desde el punto de vista de la resolución judicial. Entre ellos citamos a REQUERO IBÁÑEZ (4), o a

(3) REQUERO IBÁÑEZ, José Luis: «Ejecución de sentencias en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Cuadernos de derecho local*, núm. 8, 2005, pp. 33-49.

(4) REQUERO IBÁÑEZ, José Luis: «Ejecución de sentencias en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa» *Cuadernos de derecho local*, núm. 8, 2005, pp. 33-49.

LÓPEZ BENITEZ (5). Este último profesor habla de un «procedimiento incidental de carácter declarativo dentro de la fase de ejecución», planteándose también si, en realidad, se ha regulado un proceso especial que, por razones de agilidad, se ha regulado por el trámite de los incidentes. También se decanta por la misma opinión la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala 3ª, Sección 2ª, de fecha 30 de diciembre de 2005 cuando dice: «*la naturaleza jurídica del procedimiento configurado en el art. 110 de la LJCA, según las aportaciones doctrinales más caracterizadas, es la de considerarlo como un procedimiento incidental de carácter declarativo, no sumario, dentro de la fase de ejecución o como un proceso especial, cuya sustanciación se confía al trámite de los incidentes de ejecución*».

La jurisprudencia tiene reiteradamente declarado que «*la extensión de efectos de sentencias se configura por la Ley 29/1998 como un incidente dentro de la ejecución de sentencias y por ello, la competencia para su conocimiento debe atribuirse al Tribunal que haya conocido del asunto en primera o única instancia*» (6).

Señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2004 que «*la finalidad del incidente está claramente inmersa en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución Española) y que consiste en la evitación de múltiples dilaciones y molestias que supondría un nuevo proceso cuando ya existe sentencia firme sobre una pretensión idéntica a la que los solicitantes del incidente pretenden deducir, lo que pretende asegurar la primacía que corresponde a la jurisprudencia del Tribunal Supremo*».

2. Presupuestos

Tal y como señala la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, de la naturaleza de este incidente deriva que los requisitos exigidos por el artículo 110 deben ser interpretados estrictamente y que corresponde acreditarlos a quienes pretendan acogerse a este procedimiento (7). El artículo 110 precisa la concurrencia de unos presupuestos objetivos (apartado 1) y otros de carácter procesal o procedimental (apartados 2 a 5).

(5) M. LÓPEZ BENITEZ, en REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, núm. 100, 1998, p. 784.

(6) Autos de 9 de enero, 18 de octubre y 23 de noviembre de 2006 (recursos de casación 6327/1999, 5795/2000 y 1982/2000), y 21 de febrero de 2007 (recurso de casación núm. 970/2000).

(7) STS 28 abril de 2006 (RJ 2006/4585) en su fundamento jurídico quinto, y STS de 15 de marzo de 2004 (RJ 2004/1592), en su fundamento jurídico cuarto.

1ª) Comenzamos en primer lugar con los *presupuestos objetivos*:

a) *Firmeza de la sentencia*

La sentencia objeto de la petición de extensión debe ser firme —bien sea por haberse dictado en única instancia o por haber recaído en vía de recurso— contra la que no cabe ya recurso alguno.

b) *Debe ser de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas*

En tal sentencia se debe haber estimado no sólo una pretensión de mera anulación sino, además, de plena jurisdicción, ya que el artículo 110.1 exige que la misma «hubiera reconocido una situación jurídica individualizada», lo que debe relacionarse con el artículo 31.2 de la Ley 29/1998.

c) *Idéntica situación jurídica*

La Ley se preocupa de advertir que en ningún caso se podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme, pues lo contrario supondría desvirtuar la naturaleza de esta forma de entender la ejecución de la sentencia, ya que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica (8).

Existe idéntica situación jurídica entre el que pide la extensión de los efectos de una sentencia y el favorecido por el fallo de ésta, cuando haya coincidencia en la pretensión o pedimento de ambos. De aquí se deduce que debe existir una identidad absoluta entre el recurrente y los interesados en la extensión de los efectos de la sentencia.

La Ley 29/1998 no regula el concepto de identidad jurídica, señalando el profesor GIMENO SENDRA que la identidad lo ha de ser en la legitimación activa, en la «*causa petendi*» y en el bien litigioso u objeto material de la pretensión (9). Una interpretación jurídica más flexible, según MARTÍN CONTRERAS (10), ha de suponer que la situación jurídica que presenten los solicitantes de extensión de efectos en el momento de realizar tal petición ha de ser sustancialmente coincidente con la que fue enjuiciada en el recurso de cuyo beneficio pretenden aprovecharse. La jurisprudencia del Tribunal Supremo (11) entiende que identidad de situaciones jurídicas puede definirse como la con-

(8) En este sentido se pronuncia la STS de 28 abril de 2006 (RJ 2006/4589).

(9) El profesor Vicente GIMENO SENDRA califica como «*situaciones liticonsorciales*» aquellos supuestos en los que existe una expectativa de agrandar los límites de la ejecución de la sentencia con el fin de incluir en los mismos aquellas personas que se encontrasen en casos idénticos.

(10) Luis MARTÍN CONTRERAS, *La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativo en materia tributaria y de personal*, Editorial Comares, 2000, 1ª edición.

(11) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 4 de enero de 2008, (RJ 2008/137).

currencia de las circunstancias subjetivas y objetivas que determinan la aplicación de las mismas normas, así como la subsistencia y vigencia del mismo bloque normativo aplicado por la sentencia extendida.

Se exige pues como requisito esencial para obtener la extensión de efectos, que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo, tal y como viene exigiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Citamos a tal efecto las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2004 (RJ 2004/766), 27 de enero de 2004 (RJ 2004/1042), 10 de febrero (RJ 2004/989), 23 de febrero de 2004 (RJ 2004/2233), 25 de mayo de 2004 (RJ 2004/4034), de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2004/8103) y más recientemente las STS de 12 de julio de 2006 (RJ 2006/7260), de 21 de julio de 2006 (RJ 2006/5822), de 26 enero 2007 (RJ 2007/632), de 2 marzo 2007 (RJ 2007/2708) y de 26 de octubre de 2007, que dicen: *«exige que sean, no semejantes, ni parecidas, similares o análogas, sino idénticas las situaciones respecto de las que se pretende la extensión de efectos de la sentencia. Por tanto, es preciso operar con extremo cuidado a la hora de comprobar si existe o no esa identidad y tal requisito debe entenderse en sentido sustancial. Es decir, la Ley de la Jurisdicción está pidiendo que sean las mismas las circunstancias de hecho y las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro, pues lo único que estamos haciendo es cumplir lo que en dicho precepto, concretamente, en su apartado 1 a) se establece: que sólo cabe esa extensión cuando las situaciones jurídicas sean idénticas»*.

Si bien, hemos de tener en cuenta también que este requisito viene siendo interpretado de forma muy restrictiva por el Tribunal Supremo, apreciando la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2005 (RJ 2005/5794) que no existe tal identidad cuando el solicitante de la extensión de efectos, a diferencia del favorecido por la sentencia, no interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra un determinado acto administrativo. A pesar de que la sentencia cuenta con un voto particular que considera no aplicable, antes de la reforma operada por la LO 19/2003, de 23 de diciembre, la excepción de acto firme y consentido, la sentencia mayoritaria fija el criterio —luego reiterado en otras posteriores como la de 4 de octubre de 2005 (RJ 2006/4127)— de entender como situación jurídica distinta de la reconocida en el fallo la de quien no recurre la actuación administrativa que le afecta y se limita a solicitar la extensión de efectos de la sentencia que reconoce una determinada situación jurídica idéntica a la suya. Con independencia de esta interpretación, la incorporación por la LO 19/2003 como circunstancia determinante de la desestimación del incidente, de la excepción del acto firme y consentido, va a limitar notablemente las posibilidades de aplicación del precepto, al obligar a los interesados a recurrir en vía contencioso-administrativa el acto

de que se trate, sin perjuicio de la aplicación del artículo 111 de la Ley 29/1998 (que luego estudiaremos). En este sentido se pronuncian las Sentencias de la Sección Séptima de 18 de mayo de 2004 (RJ 2004/3101), de 13 de julio de 2004 (RJ 2004/5252), de 20 de julio de 2004 (RJ 2004/5526) (12), de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2004/8103) (13), de 28 abril 2006 (RJ 2006/4589) y de 28 abril 2006 (RJ 2006/4585) (14).

Concluyendo, se impide la extensión de los efectos de una sentencia firme a quienes hayan consentido un acto expreso y en relación con quien impugnó dicho acto, al no admitirse la equiparación de situaciones entre ambos. Dicha doctrina no hace sino aplicar dentro de la jurisdicción ordinaria la tesis del Tribunal Constitucional de las sentencias prospectivas, iniciada en la jurisprudencia constitucional americana y alemana y que, como se dice, ha sido desarrollada por nuestro Tribunal Constitucional en materia tributaria con el fin de evitar la extensión de sus sentencias en materia fiscal y evitar graves perjuicios a la Hacienda Pública.

Finalmente, hemos de destacar la jurisprudencia sentada por nuestro Tribunal Constitucional, que determina que apreciar la identidad de situación es una cuestión de legalidad ordinaria —entre otras, Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional núm. 146/2005, de 6 de junio (RTC 2005/146)—.

d) Carácter estimatorio de la sentencia

Debe ser una sentencia estimatoria, que hubiere reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas. Así, el órgano jurisdiccional no podrá entrar en el fondo de la cuestión planteada, sino que se limitará a examinar la concurrencia o no de la identidad de las pretensiones ejercitables, sin variar el contenido de la sentencia cuando dicte el auto de extensión de los efectos de la misma.

En caso de tratarse de una sentencia firme desestimatoria, el juez o tribunal no puede reconducir su trámite a este procedimiento, quedando la vía del artículo 37.2 y 3 en relación con el artículo 111 y que más adelante estudiaremos.

(12) Según la STS de 20 de julio de 2004 (RJ 2004/5526), no se encuentran en idéntica situación el funcionario que ha recurrido en tiempo un acto administrativo expreso que le exigía una determinada conducta y aquel otro que lo ha consentido, sin impugnarlo en tiempo.

(13) Según la STS de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2004/8103), la falta de interposición en tiempo de recurso contencioso-administrativo impide apreciar la existencia de identidad.

(14) STS de 28 abril 2006 (RJ 2006/4585): «La falta de interposición en tiempo de recurso contencioso-administrativo impide apreciar la existencia de identidad».

e) Inexistencia de cosa juzgada

Si sobre la cuestión, objeto o pretensión hubiere recaído ya sentencia firme, no cabe pedir extensión de efectos, ya que serán denegados, y lo mismo sucederá, cuando sobre esa cuestión, objeto o pretensión, hubiere recaído resolución por parte de la Administración, debidamente notificada, y hubiera devenido firme por no ser recurrida en tiempo y forma ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

No obstante lo señalado anteriormente, hay algún caso en que, a pesar de existir incluso sentencia o resolución administrativa firme, aunque no proceda la extensión de efectos de una sentencia, sí se puede iniciar una petición normal ante la Administración, y si ésta lo desestima, como tiene por norma, se puede acudir a un procedimiento ordinario ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y hasta ahora, con todas las posibilidades de obtener sentencia estimatoria. Esta excepción tiene su fundamento en la Sentencia del Tribunal Constitucional 126/1984 de 26 de diciembre, que vino a señalar que: «*la nómina de cada mes es un acto independiente una de otra, y como la pensión por esas condecoraciones se percibe en la nómina de cada mes, únicamente están sujetas a la institución de la prescripción, que conforme al artículo 25 de la Ley General Presupuestaria se produce a los cuatro años: es decir, desde la fecha de la reclamación (que interrumpe prescripción), se tiene derecho a los cuatro años anteriores*».

f) Que la doctrina determinante del fallo cuya extensión se pretende no sea contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo

En este caso, la existencia de dicha jurisprudencia impediría al Juzgado o Tribunal sentenciador extender los efectos de la sentencia sin perjuicio de mantener la situación jurídica para las partes de la sentencia.

Habría que entender que la doctrina que no se puede contrariar será la formulada con carácter general por el Tribunal Supremo, al margen de la materia. En todo caso, debería haberse previsto que la doctrina de referencia fuese no sólo la del Tribunal Supremo sino, además la de la Audiencia Nacional o de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de los incidentes que se planteen tanto ante los juzgados como ante las propias salas, y ya sea sentencias dictadas en única instancia, en apelación como en la casación de la que conocen los Tribunales Superiores (15).

(15) El Tribunal Supremo ha venido proporcionando las pautas que han de servir para perfilar los límites del instituto de la extensión de efectos precisamente para evitar el uso abusivo de un instrumento que permite eludir el proceso obteniendo una resolución de igual alcance a la que consiguió la parte que sí hubo de someterse a las exigencias de la tramitación procesal íntegra. Y, básicamente, ha exigido que las situaciones entre el favorecido por el fallo y el solicitante de la exten-

Si por el contrario, la sentencia cuyos efectos se pretende extender no es contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, debe tenerse presente que, en la práctica y en materia de personal, la vía casacional no tendrá mucha viabilidad, pues la regla general es la irrecurribilidad en casación en esos litigios —ni siquiera en vía de recurso de casación para unificación de doctrina— y, en todo caso, si la cuantía es inferior a veinticinco millones de pesetas (150.253,03 euros), salvo que esa doctrina se elabore en el restrictivo recurso de casación en interés de ley. En lo relativo al alcance del artículo 110.5 en relación con el artículo 99 de la Ley 29/1998, dicha norma excluye la posibilidad de extensión cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule resultase contraria a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso para unificación de doctrina que regula el mencionado artículo 99, exclusión perfectamente lógica desde la perspectiva de la prevalencia del principio de legalidad sobre el de igualdad, que sólo puede jugar dentro de aquel. También se excluyen aquellos otros supuestos en los que la extensión de efectos suponga prolongar un criterio interpretativo ya superado en pronunciamientos posteriores (16).

g) La existencia de ausencia de acto firme y consentido para el interesado

La LO 19/2003, de 23 de diciembre ha dado nueva redacción a este artículo 110, añadiendo una nueva condición, consistente en que el interesado en la extensión de los efectos de la sentencia no hubiere consentido el acto administrativo que desconoce su situación jurídica, de tal forma que se obliga a la desestimación del incidente de extensión de efectos, en todo caso, cuando para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso Contencioso-Administrativo (artículo 110.5.c). Es decir, se implanta el requisito de ausencia de acto consentido para la viabilidad de la extensión a terceros de los efectos de una sentencia firme, que ha reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas, en fase de ejecución de sentencia.

Antes de la modificación del precepto surgió el debate de si resultaba o no aplicable la figura de la extensión de efectos en supuestos de «acto consentido y firme», que llegó hasta el Tribunal Supremo, cuya Sección Séptima (Sala Tercera), en varias sentencias dictadas en fechas posteriores a la modi-

sión no sean solo parecidas, semejantes, similares o análogas, sino idénticas, entendiéndose necesaria dicha identidad tanto en lo sustancial como en lo jurídico (Sentencias, entre otras muchas, de 23 de diciembre de 2004, de 1 de marzo de 2005 y de 19 de abril de 2005).

(16) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 6, de fecha 1 de diciembre de 2006, 143/2006, Recurso 1476/04.

ficación del precepto pero en supuestos planteados con anterioridad a la nueva regulación, aplicó como causa de desestimación del incidente de extensión de efectos la falta de identidad de supuestos, haciendo derivar la falta de este requisito del aquietamiento del interesado frente al acto administrativo desfavorable.

Así la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2004, seguida por otras posteriores, desestima el recurso de casación 215/01 (RJ 2004/2573), interpuesto contra un Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que había inadmitido el incidente, en materia de personal, al considerar que no existía identidad entre la situación de quienes recurrieron en vía administrativa y quienes no lo hicieron, confirmando la diferencia entre los que recurren y los que no lo hacen.

La Sección 7ª (Sala Tercera) razonó de la siguiente forma:

«Debemos desestimar el motivo de casación. Los autos impugnados ponen de relieve el incumplimiento del primer requisito exigido por el artículo 110.1 de la Ley de la Jurisdicción para que pueda acordarse la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiere reconocido una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas a otras distintas y que consiste en «que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo». El texto de la norma es claro y no necesita interpretarse a la vista del primitivo proyecto. Las situaciones jurídicas deben ser no iguales o equivalentes sino idénticas. No son idénticas dichas situaciones cuando una persona (Don César) interpuso recurso Contencioso-Administrativo en tiempo contra un determinado acto administrativo (la resolución de 8 de julio de 1995) y los ahora recurrentes en casación consintieron dicha resolución y, cuando conocieron que el recurso promovido por el señor César había prosperado, trataron de prescindir de ese consentimiento prestado a la resolución administrativa, al no recurrirla, y pretendieron reabrir el plazo para conseguir los mismos efectos que si la hubiesen impugnado en tiempo, acudiendo para ello al artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción.

Precisamente, aunque no aplicable al supuesto, la reforma de la LOPJ desestima el incidente del artículo 110 de la Ley 29/98 cuando se hubiera dictado resolución que fuere consentida y firme, por no haberse promovido recurso Contencioso-Administrativo».

Otra sentencia similar es la de 25 de enero de 2006 (RJ 2006/2723), aunque cuenta con dos votos particulares: *«Es cierto que entre los motivos de la desestimación del incidente no figuraba, en la redacción original del precepto, la existencia de acto firme y consentido para el interesado, y que durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley aprobado por el Gobierno, que dio lugar a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administra-*

tiva, se suprimió el requisito de «que sobre la materia no se hubiera dictado una resolución administrativa que habiendo causado estado haya sido consentida por los interesados por no haberse interpuesto contra ella recurso Contencioso-Administrativo en tiempo y forma», pero no lo es menos que es principio fundamental que preside el recurso Contencioso-Administrativo la imposibilidad de recurrir contra actos consentidos por no haber sido impugnados en tiempo y forma, principio que tiene su expresión en el art. 28 de la Ley de la Jurisdicción.

El párrafo tercero del apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 justifica el mantenimiento de esta causa de inadmisión del recurso Contencioso-Administrativo por «elementales razones de seguridad jurídica, que no sólo deben tenerse en cuenta a favor del perjudicado por un acto administrativo, sino también en favor del interés general y de quienes puedan resultar individual o colectivamente beneficiados o amparados por él» añadiendo que, aunque la subsistencia de esta causa de inadmisión, constituye un «relativo sacrificio a la tutela judicial», nos hallamos ante una «opción razonable y equilibrada», si se tiene en cuenta que aquélla es menos grave que anteriormente como consecuencia de la ampliación del plazo de interposición del recurso administrativo de alzada, de la falta de eficacia que la legislación en vigor atribuye, sin límite temporal alguno, a las notificaciones defectuosas y de la ampliación de las potestades administrativas de revisión de oficio».

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2007 (RJ 2007/1112) declara la improcedente extensión de efectos de sentencias, haciendo una interpretación restrictiva del artículo 110 de la Ley 29/1998, estableciendo una imposibilidad de recurrir contra actos consentidos por no haber sido impugnados en tiempo y forma. Se pretende la evitación de que la extensión sea una vía indirecta para modificar un acto firme. El artículo 110 de la Ley 29/1998 debe interpretarse de forma restrictiva, y en relación con los principios generales que consagra la ley jurisdiccional como es el de seguridad jurídica, por lo que no puede ser una vía indirecta para modificar un acto firme. En el supuesto de la sentencia, el solicitante de la extensión de efectos de las sentencias que le favorecían, había interpuesto recurso Contencioso-Administrativo contra acuerdos que habían confirmado las liquidaciones tributarias practicadas que le afectaban, pero el Tribunal había dictado sentencia antes declarando la inadmisibilidad del recurso por extemporáneo. Es cierto que entre los motivos de la desestimación del incidente no figuraba, en la redacción original del precepto, la existencia de acto firme y consentido para el interesado, pero es principio fundamental que preside el recurso Contencioso-Administrativo la imposibilidad de recurrir contra actos consentidos no impugnados en tiempo y forma, que tiene su expresión en el artículo 28 de la Ley. Pues

bien, nada autoriza a entender que este principio no es aplicable en el supuesto del artículo 110, pues otra interpretación significaría establecer distinto régimen en el supuesto de extensión de efectos, quedando sin justificación del distinto trato que recibiría quien vio desestimada previamente por sentencia una pretensión idéntica. La reforma de la Ley Orgánica 19/2003 ha clarificado la situación, sin que pueda interpretarse que el propósito del legislador fuese el de modificar el criterio respecto de la regulación primitiva (17).

Incluso tratándose de anulación de Ordenanzas, no se extenderán los efectos cuando se trate de actos firmes y consentidos, no siéndolo aquellos impugnados únicamente en vía administrativa, pudiendo ser sustituido un nuevo recurso contencioso independiente por el incidente del artículo 110 Ley 29/1998; ni tampoco en los supuestos, tan extendidos en la práctica de autoliquidaciones, cuya firmeza no se produce hasta el transcurso de los plazos para su comprobación. Por tanto, y en conclusión, si se trató de una autoliquidación tributaria y dentro del plazo de comprobación de la misma queda firme una sentencia que afecta a una situación jurídica idéntica, cabrá la extensión de efectos. Pero no cuando se trate de acto consentido de liquidación tributaria notificada en legal forma y consentida.

h) Que la sentencia se haya dictado en materia tributaria o de personal al servicio de la Administración pública

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2004 (RJ 2004/3100), 18 de mayo de 2004 (RJ 2004/3101) y de 27 de enero de 2004 (RJ 2004/1042), vienen a establecer que el artículo 110 de la Ley 29/1998 *tiene por finalidad evitar la multiplicación de procesos sobre idénticas situaciones jurídicas en materia tributaria y de personal al servicio de las Administraciones públicas, siempre que con él se pretenda restablecer situaciones idénticas, evitando procesos innecesarios.*

1.— Por materia de *personal* ha de entenderse toda pretensión relacionada con el nacimiento, desarrollo o extinción de la relación de servicio con las Administraciones Públicas.

Es preciso aclarar que las excepciones «cuestiones de personal» o «materia de personal» utilizadas en el ordenamiento jurídico procesal, carecen de una definición legal precisa, razón por la cual el concepto ha tenido que ser construido jurisprudencialmente; así la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1990, de 1 de marzo, declaró que «cuestiones de personal» comprende *«todas aquellas incidencias y vicisitudes referidas a los funcionarios públicos respecto de la relación funcional»*, definición reiterada en el Auto del Tri-

(17) Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2006 (RJ 2007/221).

bunal Supremo resolviendo un recurso de queja de 29 de junio de 1993, o «abarca todo lo relacionado con el nacimiento, permanencia, desempeño o extinción de la relación estatutaria funcionarial, cualquiera que sea la situación del interesado, alcanzando incluso a las pruebas de acceso a tal función y condición (18).

Por otro lado, hemos de estar a lo que delimita la doctrina del término de «materia de personal». En este sentido, VILLAR (19) entiende que se refiere a todas las cuestiones relativas a los funcionarios de carrera o estatutario de régimen general, ya presten sus servicios en la Administración Pública propiamente dicha o en la llamada institucional, incluyendo por tanto a los funcionarios interinos, al personal contratado administrativamente para la realización de trabajos específicos y concretos, y personal contratado laboral, en los casos en que sea competente la jurisdicción administrativa. Para Luis MARTÍN CONTRERAS (20), debe hacerse una interpretación lo más extensa y amplia posible de forma que será de aplicación a todos los supuestos de impugnación de actos o disposiciones referidas en general a la condición funcionarial, aunque quien la impugne no tenga la condición funcionarial, como son los procesos de convocatorias de procesos selectivos, personas que forman las clases pasivas de las Administraciones para las que ya se ha extinguido la relación funcionarial. Para José Luis REQUERO IBÁÑEZ (21), por cuestiones de personal habrá que entender todo aquel litigio referido al personal al servicio de las Administraciones Públicas. Al no hacerse la precisión de que ese personal haya de ser funcionario de carrera, el artículo 110 abarcará a todo tipo de personal, luego también a los funcionarios de empleo o a aquellos cuya relación orgánica aún no ha nacido tal y como ocurre en los procedimientos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas. A su vez, la materia de «personal» abarca los litigios referidos a quienes ya han visto extinguida tal relación, como ocurre, por ejemplo, en materia de clases pasivas.

En relación con las cuestiones de personal, se establece que el artículo 110 de la Ley 29/1998, tiene aplicación, tal y como señalan, entre otras,

(18) Las citas jurisprudenciales están tomadas de la monografía *El proceso de personal en la jurisdicción contencioso-administrativa*, de Santiago ROSADO PACHECO, editorial Marcial Pons, 1997, p. 30.

(19) Cita de Carmen María BARRETO HERNÁNDEZ, octubre 2005. *Noticias Jurídicas*, artículos doctrinales: Derecho Administrativo, «La extensión a terceros de los efectos de una sentencia firme en materia de personal al servicio de la Administración pública».

(20) Luis MARTÍN CONTRERAS, *La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativo en materia tributaria y de personal*, Editorial Comares, 2000, 1ª edición.

(21) REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, «Ejecución de sentencias en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 8, 2005, pp. 33-49.

las Sentencias de la Sección Séptima de la Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo) del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2004 (RJ 2004/3101), de 2 de marzo de 2007 (RJ 2007/1748), de 26 enero 2007 (RJ 2007/811), de 19 de julio de 2007 (RJ 2007/4884), de 4 de enero de 2008 (RJ 2008/137), y de 14 de enero de 2008 (RJ 2008/143): «*cuando un determinado colectivo o grupo de funcionarios se encuentra en idéntica situación respecto a sus retribuciones, encuadramiento en un Grupo de clasificación, Niveles que se les asignan, complementos a los que se creen con derecho, igualdad que reclaman respecto a otro grupo o colectivo de funcionarios por la igualdad de sus servicios, u otros supuestos semejantes que pueden presentarse en el desarrollo de la relación estatutaria, pero sin que haya existido previamente un acto administrativo que les haya exigido una conducta determinada*».

2.— En segundo lugar, en la *materia tributaria* se incluyen todos los actos de imposición y gestión de los tributos, incluyendo por tanto, los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, pero no otros actos relacionados como los precios públicos, las cotizaciones a la Seguridad Social, las sanciones impuestas al margen del sistema tributario o las cuestiones relacionadas con la intervención administrativa en el mundo de la economía. Por tanto, debe englobarse cualquier cuestión litigiosa referida o relacionada con los diversos tipos de ingresos de las Administraciones Públicas que tenga el carácter de exacción patrimonial coactiva.

2^ª) Continuamos con los *presupuestos de carácter procesal*:

a) *Competencia territorial*: entendiendo por tal la competencia del juez o tribunal que conozca del incidente.

El artículo 110.1.b) determina que al juez o tribunal a quien se le plantea el incidente en ejecución de una sentencia firme tenga además competencia territorial para conocer del reconocimiento de la situación jurídica individualizada que unos terceros interesan.

La doctrina califica este precepto de confuso, si bien, tras la reforma de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre se mantiene este confuso apartado b). En su actual redacción el artículo 110.2 prevé que la solicitud se dirija al órgano jurisdiccional competente «que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos», es decir, la petición de extensión de efectos se dirige al órgano jurisdiccional que hubiere dictado la sentencia firme.

Se ha de garantizar que la extensión de efectos no permita alterar las reglas de competencia territorial, evitando situaciones como la analizada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 9/1996, de 29 de enero, en la que

funcionarios de toda España solicitaron la extensión de los efectos de una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura; de ahí que se exija que el órgano judicial que conoce del incidente tenga también competencia para dictar la sentencia de reconocimiento de la situación individualizada. El Juez competente para extender los efectos de una sentencia será así el que lo sea para su ejecución; por tanto, el que hubiera dictado la sentencia en primera o única instancia. En otro caso, será necesario interponer un recurso Contencioso-Administrativo independiente ante el órgano jurisdiccional competente y no será posible acudir al incidente de extensión de efectos.

Si tal sentencia ha sido dictada por el Tribunal Supremo, Audiencia Nacional o Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, al extenderse su competencia a todo el territorio nacional, siempre se puede dirigir a ellos.

Otro aspecto importante que hemos de tener en cuenta es el previsto en las Sentencias de la Sección Séptima de la Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo) del Tribunal Supremo de 28 abril 2006 (RJ 2006/4585) y de 28 abril 2006 (RJ 2006/4589) que afirman que es cierto que la Ley no exige expresamente que no se haya interpuesto previamente recurso Contencioso-Administrativo, pero la configuración del instituto de la extensión de efectos como mecanismo que evite la reiteración de procesos para obtener el reconocimiento de idéntica pretensión hace que subsista el riesgo de la existencia de resoluciones contradictorias, y se permite al recurrente que utilice simultáneamente el recurso contencioso y la extensión ante Tribunales diferentes con el único propósito de obtener un pronunciamiento favorable en alguno de ellos, bastando en tal caso, con desistir en el otro (22).

En este caso, resulta evidente que dos Tribunales territorialmente distintos no pueden ejercer simultáneamente su competencia para resolver idéntica pretensión, aunque sea a través de dos cauces diferentes, el recurso Contencioso-Administrativo y la extensión de efectos, resultando contrario a la seguridad jurídica dejar en manos del interesado el abandono de la acción pertinente una vez obtenida la satisfacción de su derecho en la otra.

(22) Citamos como ejemplo el siguiente caso: la Sección 1ª de la Sala del Tribunal Superior de Cataluña dictó sentencia el 19 de junio de 2003 (PROV 2004/35243) estimatoria del recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por el Sr. Jaime, reconociendo su derecho a ser indemnizado en la cuantía de las retribuciones que le correspondían como funcionario del Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública durante los días que no disfrutó de vacaciones en el año 1997, con sus intereses legales, es decir, la misma pretensión que la declarada en la sentencia cuyos efectos se pretendían extender y que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a pesar de conocer la existencia de dicho recurso Contencioso-Administrativo, volvió a reconocer en los Autos recurridos.

Falta, en consecuencia, la idéntica competencia territorial del Tribunal que dictó la sentencia cuya extensión se solicita (Madrid) y el Tribunal al que se somete el recurrente, al promover el recurso Contencioso-Administrativo (Barcelona), argumento no sustancial en la cuestión debatida.

En consecuencia, al establecer que un Tribunal es competente para conocer de la solicitud de la extensión de los efectos si también lo hubiera sido territorialmente para conocer del recurso Contencioso-Administrativo que dio lugar a la sentencia cuyos efectos se pretenden extender, se persigue adecuar la extensión de efectos, que no es sino un incidente de ejecución de sentencia a la misma competencia territorial que tiene el Juez que la dicta, a fin de que el órgano judicial no pueda, por el cauce de la extensión de efectos, conocer de asuntos para los que no tendría competencia territorial en un recurso contencioso-administrativo (23).

b) *Legitimación*

1.- *Activa*. La extensión de efectos la pueden solicitar las personas que se hallen en idéntica situación que la reconocida en el fallo de la sentencia. Como ya hemos señalado, cuando se trate de materia de personal, las personas físicas ligadas a la Administración por una relación de servicio o bien las profesionales o sindicales cuando actúen por sustitución de aquéllas; y en materia tributaria, las personas físicas y cualesquiera otros obligados tributarios (artículo 35 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

2.- *Pasiva*. La ostenta únicamente la Administración autora del acto impugnado en el proceso contencioso-administrativo que concluyó con la sentencia estimatoria cuyos efectos pretenden extenderse (24).

Si otra Administración ostentara legitimación como parte demandada sería preciso emplazarla como interesada en el incidente de extensión de efectos. En cambio, no será necesario emplazar a los recurrentes en el proceso principal, pues, en principio, la extensión de los efectos de «su sentencia» a terceros en nada les afecta, salvo que se produjeran retrasos o dificultades financieras en la ejecución.

c) *Requisito temporal*

El art. 110.1.c) exige como requisito para que proceda la extensión:

«c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiera interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste».

El recurrente podrá ejercitar el derecho a la extensión de los efectos de la sentencia dentro del periodo de un año, plazo que comenzará a compu-

(23) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 7ª, de 26 de octubre de 2007, recurso 558/2006, ponente González Rivas, Juan José.

(24) Por ejemplo, no es posible pedir al Consejo General del Poder Judicial la extensión de los efectos de una sentencia en que figuró como autor del acto impugnado el Ministerio de Justicia.

tarse desde que se lleve a cabo la última notificación de la sentencia, o de resolución de los recursos, que se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste. Transcurrido el periodo de un año no se podrá solicitar que se extiendan los efectos a terceros que se encuentren en una situación jurídica idéntica a la del recurrente.

Del cómputo del plazo de un año no se descuentan los días inhábiles, por tratarse de un plazo de caducidad. Los plazos fijados por meses o por años, en aplicación del artículo 5 Código Civil se computarán de fecha a fecha. Cuando en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

El título VI «Disposiciones comunes a los títulos IV y V» de la Ley 29/1998, en su artículo 128 establece que: «los plazos son improrrogables y una vez transcurridos se tendrá por caducado el derecho y por perdido el trámite que hubiera dejado de utilizarse (...)».

La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 diciembre 2006 (RJ 2007/221) dice:

«Por otra parte, por evidentes razones de seguridad jurídica, la Ley establece unos plazos para solicitarla. Uno, para formular la petición previa a la Administración, lo que ha de hacerse antes de que transcurra un año de la última notificación de la Sentencia a quienes fueron parte en el proceso. Otro, para acudir a la Jurisdicción: dos meses desde el día siguiente a la notificación de la resolución desestimatoria o desde que se cumplan tres meses de la presentación de la solicitud».

Por tanto, no se puede aceptar que el plazo de un año que el apartado c) del artículo 110 establece para solicitar la extensión de los efectos de la sentencia anule y deje sin efecto el plazo general de dos meses fijado para recurrir los actos expresos y debidamente notificados a los interesados (artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción), ya que es principio fundamental que preside el recurso Contencioso-Administrativo, nacido de una exigencia ineludible de seguridad jurídica, la imposibilidad de recurrir contra actos consentidos por no haber sido impugnados en tiempo y forma (artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción).

3. Procedimiento

Su regulación se ha simplificado tras la reforma de la LO 19/2003, al eliminarse la previa vía administrativa, que solía ser una fase inútil al concluir generalmente con la desestimación presunta de la solicitud. La consecuencia de esta reforma es la simplificación del procedimiento acortando los plazos.

Respecto a quién debe dirigirse la solicitud, el artículo 110, 2, tras la reforma de la LO 19/2003 dice: *La solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos...»*

El artículo 110.2, en este apartado se exige que la solicitud de la extensión de los efectos de la sentencia firme se dirija al órgano jurisdiccional competente que la hubiera dictado, y no a la Administración demandada, como ocurría con la anterior redacción, consiguiéndose con ello mayor agilidad en la ejecución de la sentencia firme.

La petición deberá hacerse directamente al órgano judicial competente para la ejecución del fallo, por medio de un escrito razonado que irá acompañado del documento o documentos acreditativos de la identidad de situaciones y de que no concurre ninguna de las circunstancias del párrafo 5 del artículo 110. Se trata, por lo tanto, de facilitar al máximo el trabajo del órgano jurisdiccional, pues el interesado tiene la carga de alegar y acreditar; además, es la Administración quien soporta la carga de informar sobre la imposibilidad de extender los efectos.

El artículo 110.5 establece, no obstante, reglas de desestimación que ahora y tras la Ley Orgánica 19/2003 también lo son de inadmisión. Así se desestimarán cuando haya cosa juzgada, si la doctrina determinante del fallo cuya aplicación se pretende fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o de los Tribunales Superiores de Justicia en el caso del artículo 99; como novedad, es causa de desestimación o, en su caso, de inadmisión, si el interesado hubiere consentido la resolución que fue objeto de recurso jurisdiccional en el que recayó la sentencia cuyos efectos se interesa extender. La duda que pende sobre este requisito es la de su constitucionalidad a la vista de la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1998, de la que cabe deducir que se da más valor a la igualdad en la aplicación de la ley frente a la seguridad jurídica derivada de la inatacabilidad de un acto consentido y firme por no haber sido impugnado ni en vía administrativa ni, en su caso, en vía judicial.

Se tramita por el procedimiento de los incidentes, pudiéndose acordar por el órgano judicial la celebración de vista.

El Juez o Tribunal antes de resolver recabará de la Administración el envío de las actuaciones y si las enviara en el plazo de veinte días, dará traslado por tres días a las partes para que puedan formular alegaciones, resolviendo a continuación por medio de resolución en forma de Auto. De esta manera, el juez o tribunal aprecia la posibilidad o imposibilidad de extender los efectos sobre la base del escrito razonado y la documental que se acompaña, más los antecedentes que le remita la Administración, el informe pre-

ceptivo que debe aportar y, en su caso, lo que se alegue a la vista de esos antecedentes. Aun así, no deja de ser confuso el párrafo 4 del artículo 110, pues las actuaciones, por un lado, se ponen de manifiesto «a las partes» por plazo común de tres días y, en su caso y por otro lado, se emplaza a los «interesados directamente afectados por los efectos de la extensión».

Esa diferenciación entre partes e interesados en el incidente de extensión no se acaba de entender pues no parece que deben intervenir los que fueron parte —al menos recurrente, pues la recurrida, es decir, la Administración, siempre será la misma— en el litigio que finalizó por la sentencia cuyos efectos se pretenden extender; y la cláusula «en su caso» no tiene mucho encaje, pues en la puesta de manifiesto de las actuaciones lo único que tiene sentido es oír al interesado que promueve el incidente sobre lo informado por la Administración. Si es favorable, huelga ese trámite, y por el contrario, si es desfavorable se oír al promotor y, además, a la defensa de la Administración que ya ha manifestado su parecer en ese informe.

Como prevé el apartado quinto, como ya hemos avanzado anteriormente, no podrá hacerse uso de esta posibilidad cuando existiere cosa juzgada o, también, cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se pretenda resulte contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o de los Tribunales Superiores de Justicia cuando se trate exclusivamente de derecho autonómico, o cuando el particular que pretendiere la extensión hubiera consentido la actuación administrativa originariamente impugnada.

Esta cautela revela que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia sino que, en todo caso, es necesaria una labor interpretativa del Juez, pues, en último caso, las razones de economía procesal y celeridad que aconsejan esta solución, no pueden ser contrarias al principio de seguridad jurídica.

Termina diciendo el Artículo 110.7: «*El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80*». Se remite al artículo 80 de la misma, que establece que la apelación de los autos se regirá por el mismo régimen de admisión de la apelación que corresponda a la sentencia cuya extensión se pretenda.

El auto que concede la extensión de efectos es recurrible en casación. Conforme al artículo 87.2 de la Ley 29/1998, «serán susceptibles de recurso de casación, en todo caso, los autos dictados en aplicación de los artículos 110 y 111», previa interposición del recurso de súplica.

III. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 111 Y SU RELACIÓN CON EL 37.2 DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA; EL LLAMADO «PROCEDIMIENTO TESTIGO»

La segunda medida para hacer frente a los actos en masa es la regulada en el artículo 111, que prevé la posibilidad de acordar la suspensión de la tramitación de una serie de recursos idénticos a otros cuya tramitación continúa, y solicitar posteriormente la extensión de la sentencia recaída a los procesos que habían quedado suspendidos.

Por otra parte, el derecho a la tutela judicial efectiva se ejercita y se satisface de acuerdo con los procesos y actuaciones procesales establecidas en la Ley, y entre ellas figura en la Ley 29/1998, además de la acumulación de autos, el sistema alternativo de elección de uno o varios procesos testigos para la ulterior extensión de efectos *ultra partem* de la sentencia recaída, observando las garantías de audiencia y de defensa que establece el artículo 37.2, en relación con los artículos 111 y 110, apartado 3, 4 y 5, todos ellos de la Ley 29/1998.

Este artículo 111 debe interpretarse necesariamente en relación con el artículo 37.2 de la Ley 29/1998 (tras la modificación operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre). El artículo 37.2 supuso una de las más significativas novedades introducidas por la Ley 29/1998, diciendo expresamente en su Exposición de Motivos que supone una de las mejoras técnicas introducidas respecto de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, y su finalidad reside en agilizar la tramitación de las causas. Estima la citada Exposición de Motivos que «de esta manera se puede eludir la reiteración de trámites, pues los efectos de la primera o primeras sentencias resultantes podrían aplicarse a los demás casos en vía de ejecución o, eventualmente, podrían inducir al desistimiento de otros recursos». Al servicio de dichas finalidades, la ley permite al Juez o Tribunal, ante el que pende una pluralidad de recursos con idéntico objeto, en lugar de acumularlos, elegir uno o varios «procesos testigos» (*Leader case*) para tramitarlos con carácter preferente, suspendiendo el curso de los demás hasta que dicte sentencia en aquél o aquellos (25).

Según lo establecido en el artículo 37.2 de la LJCA, «cuando ante un juez o tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional podrá no acumularlos y tramitar uno o varios con carácter preferente, previa audiencia de las partes por plazo común de

(25) STS de 11 de diciembre de 2006 (RJ 2007/221).

cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros».

La previsión del artículo 37.2 Ley 29/1998 está regulada tanto en el mismo capítulo de la Ley 29/1998 en que aquel precepto se integra (Capítulo III del Título III) como, de manera supletoria (Disposición Final Primera Ley 29/1998) por los artículos 74 a 98 (Capítulo II, Título III, Libro I) de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 de 7 de enero.

1. Naturaleza jurídica

El Tribunal Supremo considera —entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2006, de 15 de enero de 2007 (RJ 2007/1112)— que la previsión del citado artículo de la Ley 29/1998 constituye, realmente, una alternativa a la acumulación de autos, sucesiva, por reunión de procesos, siendo el efecto propio de dicha acumulación el que se siga en un solo procedimiento dos o más procesos con idénticos objetos y que estos sean resueltos en una misma sentencia. Es decir, en todo caso se configura como un instrumento procesal alternativo.

2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de este artículo 111 es más amplio que el del artículo 110, ya que si bien en ambos casos nos hallamos ante la posibilidad de extender los efectos de las sentencias estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción, la extensión del artículo 111, a diferencia del artículo 110, no se limita a las materias de personal y tributaria, aunque lógicamente éste es el ámbito en el que, por regla general, se producirá este mecanismo procesal. Además, la restricción que a la aplicación efectiva del artículo 110 implica la excepción del acto firme y consentido que obliga al interesado a recurrir el acto administrativo una vez firme, se traducirá en una mayor aplicación de esta figura, como medio de simplificar la tramitación procesal de recursos idénticos, y es así como sucede en la práctica contenciosa.

El Tribunal Supremo argumenta que la diferenciación entre sentencias que reconozcan situaciones jurídicas y las anulatorias no resulta justificada en lo que respecta a la previsión del artículo 37.2 de la Ley 29/1998, porque al tratarse de una acumulación de autos alternativa, es aplicable también a procesos en los que la pretensión sea la mera anulación, cuando los actos impugnados son distintos, siempre que la pretensión y la *causa petendi* sean las mismas. Por tanto, si la sentencia en el proceso testigo anula el acto objeto de su pretensión, la extensión de efectos de aquella comportará nece-

sariamente la anulación de los actos impugnados en los procesos suspendidos. O, dicho en otros términos, si la limitación a las pretensiones de plena jurisdicción tiene justificación en el incidente de extensión de efectos de la sentencia del artículo 110, carece de tal justificación en el mecanismo procesal del «proceso testigo», contemplado en el artículo 37.2 Ley 29/1998 como alternativa a la acumulación de autos que, si bien se remite al artículo 110 Ley 29/1998, sólo a los apartados 3, 4 y 5 del precepto, esto es, en cuanto al procedimiento a seguir y a la fundamentación desestimatoria del incidente, no siendo, por tanto, incompatible con los procesos de mera anulación, en los que se den los requisitos establecidos en el propio artículo 37.2 Ley 29/1998 (26).

3. Requisitos

Para que sea posible la elección del proceso o procesos de tramitación preferente, es preciso la concurrencia de los siguientes requisitos:

1.— La competencia atribuida al órgano jurisdiccional que tuviere conocimiento de una pluralidad de recursos.

2.— Pendencia de una pluralidad de recursos.

Así lo ha expresado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de junio de 2004 núm. 702/2004 (JUR 2004/219921) al indicar que de entre las novedades que introdujo la Ley 29/1998 destacan, por su novedad, las relativas a la presencia de fenómenos masivos de recursos, suscitados por pluralidad de recurrentes respecto de resoluciones administrativas de contenido idéntico e impugnadas por motivos del todo análogos, lo que se produce siempre con el designio de propiciar el principio de economía procesal y de evitar la reiteración de múltiples procesos innecesarios.

3.— Que los recursos posean idéntico objeto

La exigencia de identidad de objetos, lo que supone identidad de pretensiones, por igual *causa petendi*, formuladas contra la misma o distintas, pero iguales, disposiciones, actos o actuaciones administrativas, formuladas por distintas personas en procesos diferentes. Es decir, es preciso que sea lo mismo lo pedido del Tribunal, y también que la razón de pedir sea también idéntica.

4.— El trámite de audiencia a las partes por plazo común de cinco días.

(26) STS de 15 de enero de 2007 (RJ 2007/1112).

4. Órgano que toma la decisión

Este régimen de extensión de efectos, alternativo a la acumulación, plantea diversos problemas. Así, la Ley faculta al órgano jurisdiccional para acumular o seleccionar un recurso para su tramitación preferente, pero no facilita criterio alguno para elegir el recurso que ha de ser tramitado. De esta manera, la elección final puede no recaer en la demanda mejor fundamentada jurídicamente, o puede no convenir a los litigantes cuyos procedimientos quedan en suspenso, por no hablar de sus representantes procesales, lógicamente interesados en la continuación de las actuaciones en que prestan sus servicios profesionales (27).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2007 (RJ 2007/1112), dice en su fundamento de derecho tercero que la iniciativa y, desde luego, la decisión de optar por el mecanismo procesal contemplado en el artículo 37.2 Ley 29/1998, en lugar de por la acumulación de autos, corresponde al Juez o Tribunal ante el que están pendientes pluralidad de procesos con idéntico objeto, aunque no se descarte una posible solicitud de alguna de las partes.

5. Procedimiento

El artículo 37.2 prevé que cuando ante un Juzgado o Tribunal se tramiten una pluralidad de recursos con idéntico objeto, se tramiten sólo uno o varios quedando el resto en suspenso.

Se requiere la previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días a las partes afectadas, que no pueden oponerse a la suspensión aunque ésta les pueda suponer un hipotético retraso respecto de la fecha previsible de resolución de su recurso. Una vez producida, si el Juez o Tribunal considerase procedente actuar de acuerdo con las previsiones de este artículo 37.2, acordará la suspensión de los demás autos, decisión que, aunque no se diga expresamente requerirá una resolución expresa dictada en tal sentido en la que se habrá de mencionar la razón de la suspensión y la aplicación de este precepto.

Cuando se dicte sentencia en el procedimiento o procedimientos primeros —los llamados procedimientos testigo— deberá notificarse ésta a los que sean partes en esos recursos suspendidos, las cuales a partir de aquel momento deberán optar por alguna de las alternativas previstas por el artículo: solici-

(27) *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, editorial Aranzadi, Obra colectiva coordinada por Manuel Rivero González.

tar la extensión de los efectos de dicha sentencia o desistir. El artículo 37.2 Ley 29/1998 fue modificado por la Disposición Adicional 14ª de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre en este punto, y dispone que después de notificada la sentencia recaída en el proceso o procesos testigos, sólo cabe la extensión de efectos o el desistimiento del recurso; de manera que de no hacerse así, se ha de llevar testimonio a los recursos suspendidos, sin admitir la petición de la continuación de aquellos.

Las partes afectadas en los recursos suspendidos pedirán que se les aplique el artículo 111 si la sentencia es estimatoria, pero si no lo es, antes de la Ley Orgánica 19/2003 quedaba en sus manos seguir el procedimiento, sin que el Juez o Tribunal pudiese acordar el sobreseimiento; tras la citada reforma y a instancia del Consejo General del Poder Judicial, se introdujo el párrafo 3, de forma que si no media desistimiento el Juez o Tribunal une a los recursos suspendidos testimonio de la sentencia recaída en el llamado «recurso-testigo»; es decir, ya no cabe solicitar la continuación del procedimiento, como cabía con la redacción inicial del precepto. Es más, para agilizar y potenciar este mecanismo se advierte que de hacerlo (desistir) se llevará testimonio a los recursos suspendidos. Se pretende así evitar que quede una serie de recursos pendientes por la mera inactividad de los partes afectadas por la suspensión.

Si los interesados optan por la aplicación del artículo 111, podrán solicitar la extensión de efectos personándose en trámite de ejecución, entonces lo que se hace es seguir para tal caso el procedimiento del artículo 110.3, 4 y 5, es decir, se retoma el procedimiento en forma de incidente y se concluye en la forma antes vista. Ahora bien, la remisión que el artículo 37.2 Ley 29/1998 hace al artículo 111, y éste a los apartados 3, 4 y 5 del artículo 110, es de carácter parcial a los efectos de integrar los trámites procedimentales y determinar el contenido de la decisión posible del incidente, según el limitado control que le corresponde. Esto es, se trata de completar la previsión del mecanismo alternativo a la acumulación de autos mediante la aplicación del procedimiento previsto en dichos apartados para la extensión de la sentencia, sin que ello suponga alterar la verdadera naturaleza de la institución. A ella, sin duda, es aplicable la exigencia de que los procesos se encuentren en la misma instancia y pendientes ante un mismo Juez o Tribunal, pero no cabe cuestionar la posibilidad de adoptar una decisión declarativa en la resolución que ponga término al incidente. Por el contrario, forma parte de su naturaleza el que, en el supuesto de ser estimatorio, el auto adopte los pronunciamientos necesarios para hacer efectiva la proyección de los efectos de la sentencia dictada en el procedimiento o procedimientos testigos seguidos a los demás que quedaron suspendidos, como es, desde luego, la reproducción del fallo anulatorio a los diferentes actos en ellos contemplados.

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2007 (RJ 2007/1112) en el fundamento de derecho quinto, continua diciendo que el apartado 5 del artículo 110 Ley 29/1998, aplicable por remisión del artículo 111 Ley 29/1998, no permite un control pleno de la sentencia cuya extensión de efectos se cuestiona. Pues, con independencia de la suspensión de la decisión, si se encuentra pendiente un recurso de casación en interés de la ley, dicho precepto se limita a establecer la desestimación cuando exista cosa juzgada, o cuando la doctrina determinante del fallo sea contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99 Ley 29/1998. Así pues, los estrictos términos que configuran el recurso de casación en relación con los Autos dictados en aplicación del artículo 37.2 Ley 29/1998 no permiten considerar la disconformidad plena al ordenamiento jurídico de la sentencia de origen, sino sólo la existencia de cosa juzgada o la contradicción con la jurisprudencia.

Efectivamente, el control judicial que se puede realizar respecto de los citados autos se limita a verificar la concurrencia de los requisitos establecidos en el propio artículo 37.2 y en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 110 Ley 29/1998. Presupuesto necesario por ello es la firmeza de la sentencia cuya corrección jurídica esta Sala no puede ya revisar, salvo que, como se ha señalado, se invoque que la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postula fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Si las sentencias dictadas en los recursos testigo fueran desestimatorias convendrá activar el empleo de la condena en costas en los otros, por temeridad sobrevenida, a fin de evitar que el desinterés que pudiera haber surgido en relación a la terminación de unos procedimientos cuya suerte se conoce, lleve a la tramitación de cada uno de ellos hasta el final como si nada hubiera pasado.

Por último la doctrina afirma que alberga grandes peligros el fenómeno de la extensión de efectos de una o varias sentencias antes de haberse podido pronunciar el Tribunal Supremo sobre lo controvertido —y aun en este caso—, vista la clara posibilidad de que la doctrina jurisprudencial corrija lo juzgado por los Tribunales inferiores y vista incluso la posibilidad de rectificación de su propia doctrina por el Alto Tribunal.

IV. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Las sentencias estimatorias tienen eficacia de cosa juzgada y producen efectos directos en el ámbito de las relaciones jurídico-materiales, aunque para la determinación de su ámbito subjetivo deben distinguirse según que acojan pretensiones de anulación o sean estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción.

En las primeras, el fallo se limita a declarar no ser conforme a Derecho y, en su caso, anula total o parcialmente el acto o la disposición general impugnada. En las segundas, la parte dispositiva reconoce, además, una situación jurídica individualizada y adopta cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.

A los efectos de que se trata, la extensión subjetiva de la cosa juzgada, son incluíbles en este segundo grupo las sentencias que estiman pretensiones dirigidas contra la inactividad de la Administración, conforme al artículo 29 y también las que, resolviendo sobre pretensiones dirigidas contra una actuación material constitutiva de vía de hecho, ordenan el cese de la misma y que se adopten las medidas previstas en el artículo 31.2.

Así, hemos de distinguir:

1.- *Sentencias estimatorias de pretensiones de anulación.* A las sentencias estimatorias de pretensiones de anulación resulta incuestionable la aplicación del artículo 72.2 Ley 29/1998, de manera que producen efectos para las partes y para todas las personas afectadas. De manera explícita, para las sentencias firmes que anulen una disposición general el precepto dispone que tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo en el periódico oficial (BOE, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia) en que lo hubiere sido la disposición anulada. Publicación de las sentencias firmes que también se establece, en los mismos términos, por evidentes razones de seguridad jurídica, para las que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.

La jurisprudencia se ha mostrado constante en reconocer la eficacia *erga omnes* de la sentencia estimatoria del recurso, en cuanto la misma anula el acto impugnado, aunque no haya unanimidad a la hora de precisar la naturaleza de dicha eficacia.

2.- *Sentencias estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción.*

La Ley 29/1998, de forma expresa dispone que «la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes». La extensión de tales efectos

tos, conforme a los artículos 110 y 111 de la Ley sólo está prevista en materia tributaria, de personal al servicio de Administración pública y de suspensión de la tramitación de uno o más recursos con arreglo a lo previsto en el artículo 37.2 Ley 29/1998.

Respecto al plazo para efectuar las reclamaciones de indemnizaciones después de una sentencia anulatoria de un acto o reglamento, si bien la cuestión ha sido polémica en nuestra Jurisprudencia y en el Tribunal Constitucional, ha sido zanjada por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos de fecha 20 de enero de 2000 (Caso Miragall Escolano y otros), y dice que los plazos deben empezar a contar desde el momento en que los interesados pueden conocer efectivamente las decisiones judiciales.

Fuera de los dos supuestos expuestos, contemplados en el artículo 72.3 en relación con los artículos 110 y 111 de la ley, la extensión subjetiva *ultra partes* de las sentencias que reconocen situaciones jurídicas individualizadas no puede ampararse en el concepto técnico de la cosa juzgada. Y resulta, asimismo, vedada la utilización del incidente de ejecución de sentencia para comprobar la identidad de situaciones, requerida para extender la eficacia del fallo a quien no ha sido parte del proceso.

V. CONCLUSIÓN

Como hemos señalado al comienzo, la finalidad de los preceptos analizados responden, tal y como indica la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, a «aliviar» y «descongestionar» el orden contencioso-administrativo, caracterizado en ése momento por la saturación de asuntos.

De este modo, con la vía del artículo 110 se pretende, como regla general, evitar una larga vía administrativa, especialmente en materia tributaria respecto del procedimiento de reclamaciones económico-administrativas. No obstante ello, hemos de tener en cuenta que el artículo 110 puede implicar un auténtico nuevo proceso contencioso-administrativo seguido esta vez por los trámites de los incidentes, pero un proceso encubierto aun cuando con la reforma de la LO 19/2003 se haya pretendido su simplificación. Si el asunto es idéntico al resuelto por sentencia firme el trámite y la resolución serán rápidos; ahora bien, si la apreciación de la identidad requiere un detallado enjuiciamiento de las circunstancias del caso se habrá tramitado de hecho un nuevo proceso contencioso-administrativo.

El artículo 110.1.a) convierte en requisito de procedibilidad lo que puede ser el fondo del incidente, esto es, determinar que se esté en idéntica situación jurídica. Esta circunstancia puede llevar a que, tramitado el incidente, se

salde con un auto denegatorio y que obligue a incoar un nuevo procedimiento, con lo cual la economía procesal como objetivo no se habrá logrado. Cabe, por tanto, pensar que el Juez o Tribunal pueda inadmitir el incidente cuando a la vista del escrito razonado del artículo 110.3 no se aprecie identidad de situaciones jurídicas.

Ha de concluirse, pues, en una interpretación amplia de los requisitos y presupuestos del artículo 110, que convierta a este mecanismo procesal en un instrumento hábil para cumplir las finalidades perseguidas, siempre dentro de las concretas materias a las que se ciñe, esto es, la tributaria y de personal al servicio de la Administración Pública, para evitar la tramitación de sucesivos procesos que, fatalmente, han de terminar con una resolución idéntica (en su sentido y en sus fundamentos) a la inicial, con la consiguiente lesión del principio de economía procesal y la multiplicación de litigios totalmente prescindibles, que no han hecho sino contribuir a la saturación y al período crítico de este orden jurisdiccional.

Con respecto a la tramitación suspendida con arreglo al artículo 37.2 del artículo 111 Ley 29/1998, el núcleo del problema es la interpretación de la expresión «identidad de objetos» que establece el artículo 37.2. Son candidatos idóneos para la aplicación de este mecanismo de simplificación procesal aquellos litigios en que la cuestión verse acerca de un aspecto jurídico en sentido estricto, y la controversia acerca de los hechos sea nula. Por contra, aspectos en principio fáciles de apreciar, pero claramente relacionados con una actividad probatoria de parte, o más simplemente con la apreciación casuística de las circunstancias concurrentes en cada expediente, no se acomodan al diseño de este sistema.

Por otra parte, la utilización del mecanismo del artículo 37, tiende a permitir solventar, con economía de esfuerzos y mayor rapidez, conjuntos de recursos en los que, aunque no concurren requisitos de identidad de personas, ni tampoco de plena identidad del acto administrativo que determinarían el mecanismo ordinario de la acumulación, planteen, sin embargo, una problemática jurídica idéntica que permita extender igual solución sobre la base de idénticos presupuestos. Por ello se hace difícil delimitar, con carácter previo y abstracto cuáles son los perfiles de la identidad de objeto a que se refiere el legislador que renunció a perfilar con mayor detalle en qué consiste la «identidad de objeto».

Podríamos concluir, ahora, que habrá identidad de objeto cuando, concurriendo análogos presupuestos de hecho en los distintos litigios (tipo o testigo y los suspendidos), pueda concluirse que, en efecto, la resolución dictada en el recurso tipo permita solucionar, mediante su extensión a los recursos suspendidos, la cuestión litigiosa planteada.

Por ello, habrá de estarse a cada caso, no sólo de los aspectos objetivos del litigio testigo y los suspendidos, sino también del planteamiento jurídico de la impugnación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBAR GARCÍA, Javier; OLIVÁN DEL CACHO, Javier; ZAPATA HÍJAR, Juan Carlos, *Ejecución de sentencias, procedimientos y garantías*, Vol. I, Editorial Dialnet, 2007.
- BARRETO HERNÁNDEZ, Carmen María, «La extensión a terceros de los efectos de una sentencia firme en materia de personal al servicio de la Administración pública», *Noticias Jurídicas*.
- CABALLERO GEA, José Alfredo, *Procedimientos Contencioso-Administrativos, síntesis y ordenación de la doctrina de los tribunales y Fiscalía General del Estado*, Editorial Dykinson, 2007.
- CALVO DÍAZ, G., «Extensión de efectos de las sentencias dictadas por los tribunales de Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista Actualidad Administrativa*, nº 30, de julio de 1991.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Código de las Leyes Administrativas*.
- Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dirección Enrique ARNALDO ALCUBILLA; Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, 2ª edición, 2006, edita La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y los juzgados.
- Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estudio sistemático*, Colección monografías, Coordinador BENIGNO PENDÁS GARCÍA, Editorial Praxis.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel, *La «materia de personal» en la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*.
- MARTÍN CONTRERAS, Luis, «El artículo 110 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 420, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 1999.
- MARTÍN CONTRERAS, Luis, *La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativo en materia tributaria y de personal*, Editorial Comares, año 2000.
- MARTÍNEZ-VARES, VICTORIA; ELÍAS NAVARRO, JAIME; ÁLVAREZ CARO, MARÍA; LÓPEZ ABADÍA, Carlos, «Análisis del artículo 37.2 de la LJCA», artículo doctrinal del *Diario Expansión*, del día 27 de marzo de 2007.

- REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, «Ejecución de sentencias en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Cuadernos de derecho local*, Número 8, 2005, págs. 33-49.
- ROSENDE VILLAR, Cecilia. «La nueva regulación de extensión de los efectos de la sentencia a terceros», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, num. 633 (Comentario), Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2004.
- RUIZ RISUEÑO Francisco, *El proceso contencioso-administrativo*.
- Código de Leyes administrativas*, editorial Thomson, Civitas, decimocuarta edición, tomo I: GARCÍA DE ENTERRÍA EDUARDO, MUÑOZ MACHADO SANTIAGO, MESTRE DELGADO JUAN FRANCISCO.
- Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, editorial Aranzadi, obra colectiva coordinada por Manuel RIVERO GONZÁLEZ.
- Código de Leyes administrativas*, editorial Aranzadi.
- Base de datos de lustel, El Derecho, Vlex, Westlaw.
- Boletín Oficial del Estado.
- Diario «La Ley», de 5 de abril de 2007.