

RESUMEN

La eficacia *inter partes* de las sentencias ha sido tradicionalmente una afirmación sin excepciones. Sin embargo, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹ introdujo, en su artículo 110, a finales del siglo XX, un mecanismo que permitía la ampliación de los efectos de las sentencias firmes a personas que no hubieran sido parte en el proceso, impactando de lleno en el procedimiento administrativo que llevaban a cabo las distintas Administraciones Públicas. Como puede pensarse, se trató de una revolución, primero administrativa (pues la Ley en su origen lo permitía en ese ámbito) y luego, procesal contencioso-administrativa, y que dio a pie a multitud de controversias. Esta figura tan específica es poco conocida en el mundo jurídico y se muestra como una excepción o quiebra dentro de las instituciones procesales tradicionales. Así, este trabajo tiene como objetivo abordar la extensión de efectos de sentencias firmes de una manera completa desde la perspectiva procesal, buscando el sentido a una herramienta aislada que puede reportar muchos beneficios a una sociedad tan plural como la presente. El poder extender los efectos de una resolución a personas o Administraciones Públicas que no hayan sido parte en un proceso judicial frente a otra Administración, permite desde un nivel técnico (y más allá de garantizar la igualdad y ampliar el derecho a la tutela judicial efectiva), ahorrar costes a la Administración de Justicia y agilizar de una manera directa los procesos judiciales, beneficiando tanto al ciudadano/administrado como al conjunto del Estado. Esta figura está planteada para los actos masa, es decir, aquellos actos administrativos que poseen una pluralidad de destinatarios. La facilidad para la Administración Pública que haya de resolver es clara, ha de ejecutar la misma sentencia para todos los terceros afectados o que posean un interés directo. Obviamente, la noción de interés frente a las Administraciones Públicas en sus distintas formas es también un tema abordado en esta investigación.

El trabajo se divide en tres partes bien diferenciadas, precedidas de una introducción que analiza los orígenes de la institución y que permite comprender cómo el legislador, siguiendo el desarrollo jurisprudencial, exportó una figura puramente judicial al campo legislativo y, por tanto, al ordenamiento jurídico. Esta división se realiza para acercar al lector al tratamiento vigente de la herramienta que facilite la comprensión de su configuración y su controvertida naturaleza jurídica.

De esta forma, la primera parte se encarga de mostrar los aspectos teóricos de este innovador mecanismo procesal, para descubrir su fundamento en el principio de igualdad y su doble concepción según la perspectiva de la observación. También se tratan los aspectos puramente procesales, su ámbito de aplicación y los requisitos exigidos para su uso.

Las primeras cuestiones que se presentan son las relativas a su denominación, su ubicación legal y su naturaleza jurídica. En lo referente a la denominación, puede decirse que la expresión “extensión de los efectos de

¹ En adelante, LJCA

sentencias firmes” da lugar a muchas dudas entre la doctrina, pero permite individualizar la figura dentro del ordenamiento jurídico, por lo que de *lege ferenda* no se plantean otras denominaciones. La naturaleza jurídica es uno de los puntos tratados con mayor profundidad dentro del trabajo, puesto que no hay consenso en la doctrina y su encaje dentro de las formas comunes procesales es tarea casi imposible. Sin duda, llama la atención cómo fue el legislador el que se apropió de una técnica puramente procesal para darle forma de artículo, lo que ha dificultado su clasificación como figura tradicional, incidiendo en su ubicación legal y llegando, según nuestra opinión, a convertirse en una figura procesal autónoma que, dependiendo desde la perspectiva con la que se observe se puede mostrar también como un incidente dentro de la fase de ejecución de las sentencias o, incluso, como un proceso colectivo al hilo de las *class actions* del *common law*. De hecho, en este primer capítulo también se diferencia la figura de otras afines como el precedente administrativo o las tercerías.

El segundo capítulo de esta primera parte se dedica a los fundamentos, donde debe destacarse el beneficio de las Administraciones Públicas con el uso de esta figura: ahorro de recursos tanto personales como temporales y aplicación de los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia.

Según establece el citado artículo 110 de la LJCA que regula la figura, la extensión de efectos está reservada a unas materias específicas. Esta reserva material ha dado lugar a muchas críticas desde el sector doctrinal pero tiene su explicación. La extensión de efectos se planteaba en 1998 como un sistema piloto y, por ello (y tras diversas discusiones parlamentarias), se introdujo solo para dos materias que producían un gran volumen de actos masas: la materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas y la materia tributaria. De hecho, el legislador ha cumplido su palabra y en 2013 ha ampliado estas materias, con la introducción de la materia de unidad de mercado como susceptible de extensión de efectos. Los actos masa son una categoría que, como tal, no aparece regulada en nuestro ordenamiento jurídico pero que tienen una importancia fundamental en el sistema administrativo. Así, las citadas categorías materiales susceptibles de extensión reciben un tratamiento individualizado en este trabajo, donde siempre se opta por una consideración amplia para poder agrandar la eficacia de la institución. Es decir, tomando como ejemplo la materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas, tras exponer su contenido, se considera que ha de entenderse como materia susceptible de extensión de efectos toda aquella relativa al conjunto de la función pública, sin hacer distinciones por categorías. En este capítulo tercero también se atiende a los requisitos para poder conseguir una extensión de efectos: la necesidad de que la sentencia a extender sea firme y reconozca situaciones jurídicas individualizadas (debe recordarse que las sentencias anulatorias producen de por sí efectos *erga omnes*) y la cuestión clave de la identidad como base o fundamento de la extensión. Aquí se pone el acento en tratar de dilucidar si se necesita o se requiere una identidad absoluta en las cuestiones sometidas a extensión frente a los hechos de la sentencia de origen y que se pretende extender, o basta con una identidad sustancial. No habría dudas si

contemplamos la extensión de efectos como un sistema planteado únicamente para los actos masa (pues todo deriva del mismo acto administrativo) pero sí para otras situaciones idénticas o quasiidénticas que se derivan de distintos actos administrativos, puesto que el legislador no ha exigido la extensión de sentencias que devengan únicamente de actos administrativos con pluriincidencia subjetiva.

Por último, esta primera parte finaliza con los presupuestos procesales típicos de cualquier relación jurídica: capacidad, postulación, legitimación y competencia. Llamamos especialmente la atención los dos últimos. Con relación a la legitimación, se pone el foco en explicar la relación entre el tercero y el proceso al que entra cuando solicita una extensión de efectos, pues como hemos venido diciendo, es una particularidad explícita dentro de todo el derecho procesal español. En lo referente a la competencia, debe decirse que esta es muy dudosa en sus ámbitos funcional y territorial en lo que a la extensión se refiere y, en ciertos casos, ambas se superponen. La competencia territorial es la que recibe más críticas, en cuanto que no tiene sentido que un sistema que se plantea como medida eficaz de lucha contra la desigualdad y la saturación de las Administraciones Públicas, solo permita la extensión cuando el juez que deba conocer de la solicitud de extensión hubiera sido también el competente territorialmente que resolvió la sentencia originaria. Es imposible que con unas trabas como éstas una mejora procesal produzca la eficacia que se quiere lograr con su utilización.

La segunda parte de esta tesis doctoral está dedicada al desarrollo procedimental del mecanismo dentro de la LJCA y los numerosos avatares que configuran la extensión de efectos actual. En su primer capítulo se analizan requisitos específicos como, por ejemplo, el plazo para poder presentar una extensión de efectos o la posibilidad de esgrimir una excepción procesal de litispendencia.

Es el segundo capítulo el dedicado al procedimiento como tal. En su origen, la extensión de efectos tenía dos partes: una primera de carácter administrativo (donde la Administración Pública en cuestión decidía si se cumplían los requisitos para llevar a cabo una extensión de efectos sin necesidad de un proceso contencioso) y una segunda de carácter judicial. En el año 2003 se lleva a cabo una reforma donde se elimina la vía administrativa previa al considerarla inútil e ineficaz procedimentalmente, pero se incurre en el error de dejar la extensión de efectos como un sistema desubicado dentro del orden judicial con las consecuencias que ello ha producido y que son analizadas específicamente en esta tesis. Igualmente, se analizan aquí cuestiones propiamente administrativas como la remisión del expediente necesario para proceder a la extensión, la necesidad de un trámite de audiencia, quiénes son los afectados o el requerimiento ineludible de informe no vinculante. Además, se estudia la carga de la prueba, la posibilidad de inadmisión de la extensión y las extensiones de efectos que hemos denominado como “veladas”, para concluir con una comparativa entre el proceso ordinario contencioso-administrativo y el propio sistema de extensión de efectos de sentencias firmes, provocando una

visión conjunta que permita al lector darse cuenta de la importancia a nivel administrativo y procesal de la figura analizada.

A continuación, toman importancia los límites a la extensión de efectos, que son los regulados en el art. 110.5 de la LJCA. Son las causas de desestimación que están tasadas, pero que han abierto el debate de si han de ser *numerus clausus* o no. La principal causa que se analiza es la denominada como doctrina del acto consentido, esto es, la imposibilidad de extender los efectos de una sentencia firme cuando exista resolución que para el interesado se hubiera dictado habiendo causado estado en vía administrativa y que fuere consentida y firme por no haber promovido contra ella recurso contencioso-administrativo. Con el mantenimiento de esta causa (que ha estado sometida a distintos avatares legislativos) se provoca un verdadero obstáculo para la posibilidad real de llevar a cabo extensiones de efectos, pues se ataca directamente a la identidad y hace imposible apreciar ese requisito básico de funcionamiento.

La resolución y los recursos conforman el capítulo con el que concluye esta parte. Una de las principales cuestiones abordadas ha sido el impacto que se ha producido en la institución con la modificación del recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-administrativa a partir de 2015. El legislador ha modificado y derogado artículos que influyen de lleno en el sistema de extensión de efectos sin tenerlo en consideración, con los problemas que eso conlleva (por ejemplo el caso de la supresión del recurso en interés de ley). También se alude en este capítulo al contenido del auto que resuelve la extensión de efectos, a las costas y a la propia ejecución del auto. Es en esta ejecución donde más influidas se ven las Administraciones Públicas, pues les corresponde a ellas llevar a cabo el cumplimiento de las resoluciones. Es mucho más fácil para una Administración Pública cumplir el mandato ejecutorio sin tener que haber sufrido largos y costosos procesos judiciales derivados del acto administrativo. No obstante, aquí entra en juego la propia autonomía de la Administración que, dependiendo del asunto, puede preferir no recibir una multitud de ejecutorias sobre un mismo tema con una única sentencia (no obstante, como hemos dicho *ut supra*, el trámite de audiencia sigue estando presente).

Por último, la tercera parte de esta investigación se consagra a la utilización de esta figura fuera del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, especialmente, a su utilización en el derecho comparado, comprobando como esta opción tan innovadora ha sido importada fuera de nuestras fronteras. Se analiza tanto la denominación de extensión de efectos para los restantes órdenes jurisdiccionales como también el uso de esta denominación y figura en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en países cercanos como Francia o Portugal. También recibe atención una figura muy afín con la extensión de efectos como es el *arrêt pilote* utilizado en la Corte Europea de Derechos Humanos.

La tesis doctoral finaliza con una bibliografía completa tanto nacional como internacional sobre la temática planteada y con un índice jurisprudencial de todas las resoluciones citadas. Además, se presenta la traducción del

resumen y de las conclusiones a la lengua francesa, uno de los requisitos exigidos para la obtención de la mención de Doctorado Internacional.

Con la extensión de efectos de sentencias firmes puede afirmarse que nos encontramos ante un mecanismo con un impacto y una proyección fuera del alcance de otras figuras procesales, por lo que se hacía necesario acercarla a los distintos operadores jurídicos. Es una circunstancia peculiar que un sistema de naturaleza puramente contencioso-administrativa sirva de modelo para los distintos órdenes jurisdiccionales y no al contrario como suele suceder. En muchos casos, los efectos extendidos trascienden más allá de las partes, impactando de manera superlativa en muchos asuntos de las políticas públicas (un ejemplo de ello lo hemos tenido en el reciente asunto de las plusvalías, como cuestión tributaria se encuadra dentro de las materias susceptibles de extensión de efectos).

Como conclusión podemos decir que la extensión de efectos de sentencias firmes pertenece al grupo de soluciones jurídicas que pueden poner remedio y paliar la saturación de la Administración de Justicia. Hay veces que no es necesario recurrir a soluciones políticas porque el propio ordenamiento nos ofrece la posibilidad de ir subsanando problemas concretos desde dentro del sistema. La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿puede un sistema de estas características seguir avanzando y mejorando cuando el legislador sigue poniendo trabas para su uso? ¿Realmente es un sistema efectivo para el funcionamiento de las Administraciones Públicas? Ciertamente, era necesario un estudio amplio que pudiese responder a estas cuestiones desde un punto de vista procesal y no sesgado, que tuviese en cuenta el impacto global en el funcionamiento de las distintas Administraciones implicadas. En nuestra opinión, la utilidad que este mecanismo otorga a las Administraciones Públicas es indudable. Si bien es cierto que la Administración donde mayor es el reflejo es la Administración de Justicia, no puede obviarse que la aplicación de los principios de economía, eficacia y eficiencia es la base de cualquier mejora de una Administración. Además, como ya hemos visto se ahorra en tiempo y en recursos. El administrado es uno de los primeros beneficiados pero, como exponemos en el trabajo, la mejora de la utilización de este sistema repercute en toda la sociedad.