

**GILBERTO PÉREZ DEL BLANCO**

*Profesor de Derecho Procesal  
Universidad Autónoma de Madrid*

**Extracto:**

**L**A Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) permite extender el efecto de cosa juzgada material (sobre el efecto de cosa juzgada es imprescindible ver el manual de CORTÉS DOMÍNGUEZ y MORENO CATENA, *Derecho Procesal Civil. Parte general*, Valencia, 2004, págs. 332 y ss.) de una sentencia que reconoce una situación jurídica a personas que no han sido parte en el proceso en el que la misma ha recaído, es decir, ampliar la firmeza de la sentencia, de la resolución de una denominada controversia a otras controversias de contenido idéntico salvo en el plano subjetivo. Esa ampliación se realiza a través de un procedimiento de carácter declarativo (a pesar de que se configura por su ubicación sistemática como un incidente ejecutivo) en el que se apreciará la identidad de situaciones y en el que se dictará resolución que ampliará los pronunciamientos de la sentencia (lo juzgado) a sujetos que se encontrasen en la misma situación de conflicto con una Administración pública.

La ampliación se puede solicitar sobre sentencias condenatorias dictadas en materia tributaria o de personal al servicio de las Administraciones públicas –art. 110 LJCA–, así como respecto de aquellas dictadas en procesos en los que haya mediado la suspensión de la tramitación del procedimiento declarativo del artículo 37.2 de la LJCA –art. 111 LJCA–.

.../...

.../...

Ésta es, sin duda, una de las principales novedades introducidas por la LJCA de 1998, tratándose de una institución novedosa que, no obstante, no ha tenido toda la virtualidad práctica que el legislador esperaba o pretendía que tuviera.

## Sumario:

1. Concepto, regulación legal y problemática.
2. Antecedentes legislativos y jurisprudenciales.
3. Requisitos materiales y procedimentales de la institución.
  - a) Ámbito objetivo.
  - b) Requisitos procesales.
  - c) Procedimiento.
  - d) Recursos.

## I. CONCEPTO, REGULACIÓN LEGAL Y PROBLEMÁTICA

Esta institución ha sido considerada como una de las principales novedades introducidas por la LJCA, no sólo en el ámbito del proceso de ejecución en particular sino en los términos globales de la reforma de 1998<sup>1</sup>, en tanto en cuanto permite la extensión de los efectos de la sentencia –y por tanto de la tutela jurisdiccional declarativa en ella manifestada– más allá de los límites de su ámbito subjetivo, sin necesidad de que se produzca una nueva cognición del fondo del asunto por parte del órgano jurisdiccional. En virtud de esta posibilidad, la sentencia no limitará sus efectos a las personas que fueron parte durante el proceso declarativo o a los que sin ser parte en el proceso vieron afectados sus derechos o intereses por los pronunciamientos de la resolución –que tendrán la consideración de parte en el proceso de ejecución–, sino que los mismos alcanzarán también a determinadas personas que sin estar dentro de esos límites sean parte de una situación jurídica con idéntico objeto que la que haya servido de base para la tramitación del proceso declarativo en el que haya recaído la resolución que tenga la consideración de título de ejecución –originario–.

Tal como se ha indicado, y limitada, por una parte, a materias que pueden ser susceptibles de generar actuaciones administrativas *en masa* –concretamente la de personal y la tributaria<sup>2</sup>– y, por otra, a procesos en los que haya mediado la suspensión del procedimiento, la LJCA ha previsto la posibilidad de a través de un mínimo procedimiento declarativo extender la tutela jurisdiccional proporcionada

<sup>1</sup> Así lo ha considerado la doctrina de modo unánime: CANCER LALANNE, en *Jurisdicción...*, *op. cit.*, pág. 1.211, lo cataloga «como novedad importante respecto de la anterior»; CORDÓN MORENO, *El proceso...*, *op. cit.*, pág. 265, donde dice que «constituye una importante de la Ley la regulación de la extensión frente a terceros de la eficacia de la sentencia que reconoce una situación jurídica individualizada»; GONZÁLEZ PÉREZ, se refiere a esta posibilidad prevista por la LJCA en contra de los pronunciamientos jurisprudenciales vertidos al respecto en el marco de la Ley predecesora, diciendo que «una vez más, lo que no es insólito en la evolución de nuestro contencioso-administrativo, tiene que ser el legislador el que ha de ir estructurando un eficaz sistema de tutela jurisdiccional», en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1998, pág. 1.862; LÓPEZ BENÍTEZ comenta al respecto que «entre las principales novedades que, ..., aporta la Ley 29/1998..., ocupa un lugar destacado la posibilidad de extender, en trámite de ejecución, los efectos de las sentencias», en *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 780. En fin, el propio legislador reconoce lo novedoso de la institución en la exposición de motivos cuando cataloga a la posibilidad de extender los efectos de una sentencia firme, junto con el otorgamiento al acuerdo de conciliación judicial de los mismos efectos que la sentencia firme, como «novedades importantes que completan este capítulo de la Ley» (refiriéndose a la ejecución forzosa); GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 511 y ss.; SENÉS MOTILLA, lo considera «la novedad más reseñable del sistema procesal ejecutivo», «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 7.

<sup>2</sup> Si bien es cierto que la ampliación de efectos cabrá respecto de cualquier asunto en el que puedan verse afectadas una pluralidad de personas con el solo trámite de suspender en el proceso declarativo la tramitación de todos los recursos menos uno, que se tramitará preferentemente, y ampliar posteriormente en fase ejecutiva los efectos de la sentencia dictada sobre el resto de procesos pendientes. Es la posibilidad establecida en el artículo 37.2 de la LJCA, y señalada en el artículo 111 de la LJCA como la otra posibilidad de extensión de efectos.

da por una resolución, a los sujetos que se encuentren en idéntica situación fáctica a la examinada en el proceso declarativo ya tramitado, y cuya tutela jurisdiccional más adecuada será –tras el examen de la identidad– la que puede proporcionarse con la rápida apertura a la ejecución de la tutela declarativa proporcionada en el proceso *principal*.

La principal causa de esta previsión es, en general, la economía procesal y, en particular, la más ágil satisfacción del derecho a la tutela jurisdiccional en aquellos supuestos donde la única variación del otorgamiento de la misma sea el sujeto que se hace acreedor de la misma –actos en masa–<sup>3</sup>. Cuestiones estas que están presentes e imbuen toda la regulación de la LJCA<sup>4</sup>.

Se aprecian dos partes diferenciadas en la regulación que de esta institución hace la LJCA, por una parte la constituida por el artículo 72 de la LJCA, en el que se reconoce su virtualidad en el ámbito de los efectos de las sentencias que reconozcan una situación jurídica individualizada en forma de excepción a la regla general que prevé la vinculación de efectos de aquellas resoluciones al ámbito exclusivo de quienes hayan sido parte en el proceso declarativo<sup>5</sup>. Por otra parte, en sede de proceso de ejecución, en los artículos 110 y 111 de la LJCA, es donde se concreta la mayor parte de la regulación al respecto, concretándose el ámbito objetivo y detallándose el procedimiento a tramitar para que los efectos de la declaración originaria trasciendan del ámbito subjetivo de ésta.

La extensión de los efectos, aunque se regule junto con los preceptos propios del proceso de ejecución y se considere, a veces, como un trámite del proceso de ejecución de la sentencia originaria<sup>6</sup>, tiene un carácter declarativo, pues la actividad jurisdiccional que se produce tiende no a ejecutar los pronunciamientos de aquella resolución sino a declararlos ejecutables en otro ámbito subjetivo, como respuesta a una pretensión de carácter declarativo ejercitado por un sujeto que pretende esa ampliación.

Es un procedimiento de carácter autónomo lo que, junto con la mencionada naturaleza declarativa queda de manifiesto en el hecho de que cabe la posibilidad que no solicitándose la ejecución de la sentencia original sí se produzca la solicitud de extensión de efectos y la ejecución de la resolución que

<sup>3</sup> Según el propio legislador «aun regulada con la necesaria cautela, la apertura puede ahorrar la reiteración de múltiples procesos innecesarios contra los llamados actos en masa» (Exposición de Motivos VI-3). Y así lo ve la doctrina: CORDÓN MORENO (*El proceso...*, *op. cit.*, pág. 266) dice que la previsión obedece «al deseo del legislador de conseguir la economía procesal en los supuestos de litigiosidad en masa»; igualmente lo comentan DEL CACHO FRAGO y VACAS GARCÍA-ALÓS diciendo que «en atención a criterios de economía procesal, la aplicación de este artículo puede descongestionar el elevado volumen de asuntos que en materia de personal se encuentran pendientes de resolución en los distintos órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos», en *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 223.

<sup>4</sup> Así se puede comprobar con la introducción de procedimiento abreviado para la resolución de asuntos de escasa cuantía en el artículo 78 de la LJCA, o la posibilidad prevista en el artículo 51.2 de la LJCA de inadmitir el recurso cuando fuese sustancialmente igual a otro u otros que se hubiesen desestimado por sentencia firme.

<sup>5</sup> El artículo 72.3 de la LJCA establece: «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».

<sup>6</sup> Esto no es lo que expresa ni la propia LJCA que sorprendentemente en el artículo 110.1 dice que «los efectos de una sentencia firme (...) podrán extenderse a otras (personas) en ejecución de la sentencia», ni algunos autores como FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS que consideran que «el incidente regulado en el artículo 110 de la LJCA constituye un incidente de ejecución de sentencia», *Práctica...*, *op. cit.*, pág. 262; o GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, *op. cit.*, 1999, pág. 1.867.

lo admita, con lo que se habrá producido la ampliación del ámbito subjetivo sin que haya comenzado siquiera el proceso de ejecución <sup>7</sup>. A esto se puede añadir otro supuesto que también supone un apoyo firme de lo dicho y es que la ampliación de efectos también es susceptible de producirse respecto de aquellas sentencias que reconociendo una situación jurídica individualizada contengan únicamente pronunciamientos meramente declarativos o constitutivos, y que, por lo tanto, no generen actividad ejecutiva. En este supuesto existe ampliación de efectos y no existe proceso de ejecución, por lo que se aprecia que el vínculo entre ambas realidades no existe.

Desde el punto de vista de la dogmática procesal es incorrecto, por tanto, considerar que estos trámites tienen carácter ejecutivo, ni siquiera que tienen lugar en «ejecución de sentencia» o en el proceso de ejecución de la sentencia originaria; únicamente cabe mantener su carácter declarativo y, en todo caso, cabría apuntar que puede ser una actividad coetánea paralela del proceso de ejecución de la sentencia originaria, pero siempre con total autonomía del mismo.

La alternativa propuesta es la consideración de estos trámites como una cuestión incidental al proceso de ejecución de la sentencia originaria <sup>8</sup>, lo que ha de ser descartado, pues se regula expresamente un procedimiento *ad hoc*, cuando si se tratase de una cuestión de esas características se hubiese remitido al procedimiento incidental general –aun cuando se hubiese recogido alguna peculiaridad–; además, las garantías ofrecidas por el procedimiento de los artículos 110 y 111 de la LJCA no son las propias de una cuestión incidental, que tiende a resolver a través de trámites mucho más simples y propios, en todo caso, de la resolución de cuestiones de índole más sencillo <sup>9</sup>. Por otra parte, desde el punto de vista material, la resolución del procedimiento incidental, que tiene la forma de auto, no deja de ser un auto recaído en ejecución de sentencia, por lo que su contenido encontrará los límites de los estrictos términos de la sentencia, pues no se puede dictar en contradicción con los mismos ni resolver cuestiones no resueltas en el fallo –siendo la ampliación de efectos una resolución completamente, desde el punto de vista subjetivo, ajena a los pronunciamientos de la sentencia originaria– <sup>10</sup>. Además, los efectos que se amplían son los de la sentencia, no los del despacho de ejecución, ni de cualquier otra resolución propia del proceso de ejecución.

<sup>7</sup> En este sentido, GASCÓN INCHAUSTI comenta –en referencia a la posibilidad del art. 111 LJCA– que no debe entenderse supeditado «el ejercicio de la facultad que reconocen los artículos 37.2 y 111 de la LJCA a la incoación del proceso de ejecución de la sentencia-testigo», «Suspensión del proceso, tramitación preferente y extensión de los efectos de la sentencia-testigo en el proceso administrativo», *TJ*, núm. 3, marzo, 2001, pág. 75. Si bien es cierto que en este punto se ha de tener en cuenta que las cuestiones incidentales pueden promoverse con anterioridad a que se solicite la ejecución forzosa, de lo que da fe el hecho de que alguna de las cuestiones ejemplificadas en el artículo 109 de la LJCA se incardinan temporalmente en el plazo de espera como puede ser la tendente a determinar el órgano administrativo que debe realizar las actuaciones en ejecución voluntaria.

<sup>8</sup> Era la propuesta de la Comisión General de Codificación constituida al respecto, citada por FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS, *Práctica procesal...*, *op. cit.*, pág. 260.

<sup>9</sup> Es cierto que el artículo 110.3 de la LJCA se remite a los trámites de los incidentes –«sustanciándose por los trámites establecidos para los incidentes»–, pero también es cierto que la remisión opera en aspectos puramente procedimentales y los aspectos sustantivos de la institución, donde radican sus particularidades, se establecen al margen de esa remisión.

<sup>10</sup> Estos límites no se aprecian tan nítidamente en la regulación del recurso de apelación contra las resoluciones recaídas en ejecución de sentencia, pues cabe alegar cualquier vulneración del ordenamiento jurídico –al tratarse de la segunda instancia–, pero sí en la regulación de la casación, donde se establece como motivos tasados de fundamentación del recurso contra los autos recaídos en ejecución de sentencia la resolución de «cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta» –art. 86.1 c) LJCA–.

Lo que sí se genera es un nuevo título de ejecución –la resolución que resuelva la solicitud favorablemente–, derivado del título original como fruto de la formulación, y, en su caso, a partir del mismo un nuevo proceso de ejecución independiente y autónomo. El contenido del nuevo título de ejecución estará constituido por los pronunciamientos condenatorios de la sentencia-testigo u originaria, limitándose únicamente a ello, con la exclusión expresa de reconocer «una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate»<sup>11</sup>. De ahí que este procedimiento haya de ser analizado, con las posibles peculiaridades que pueda ofrecer, junto con el resto de títulos, puesto que el proceso de ejecución que del mismo se puede generar no plantea ninguna particularidad por su origen. Este procedimiento declarativo ha sido reformado notablemente por la disposición adicional 14.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

## 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

Esta opción no se recogía expresamente en la LJCA de 1956, no encontrándose aceptación de la posibilidad de ampliar los efectos de las sentencias, ni por vía jurisprudencial, ni, como es lógico, por vía administrativa. Es interesante analizar las posturas existentes en este marco en el que la carencia de una regulación expresa previendo la posibilidad ofrece una muestra sobre las opiniones respecto de la posibilidad y naturaleza de la ampliación.

Se planteaba la posibilidad de acogerse al tenor del artículo 86.2 de la LJCA de 1956 para realizar esas extensiones<sup>12</sup>, con la lógica finalidad de evitar repetitivos procesos declarativos para lograr resoluciones idénticas con la única variación del sujeto demandante –con el lógico riesgo para la economía procesal y la seguridad jurídica–.

En principio, la postura generalizada en la doctrina jurisprudencial era la de considerar que la extensión de los efectos a personas ajenas al ámbito subjetivo del proceso declarativo suponía la realización de una interpretación ciertamente abusiva del término «personas afectadas» presente en el citado artículo 86.2 de la LJCA de 1956<sup>13</sup>, por lo que la postura generalizada en la jurisprudencia era inclinarse por la interpretación literal de ese precepto, con lo que la extensión de efectos sólo se podía producir en el caso de sentencias anulatorias de actos o disposiciones, y sólo en lo referente a la anulación, ya que, los derechos o situaciones jurídicas de tipo individual que surgiesen de esa anulación para el recurrente sólo tendrían efectos respecto de él mismo. Por ello, se reconocía la necesidad de

<sup>11</sup> Esto se ha de puntualizar porque se trata de resoluciones que contienen pronunciamientos condenatorios diversos de los contenidos en la sentencia originaria, pues aunque el contenido es idéntico desde el punto de vista objetivo, la tutela jurisdiccional generada recae sobre distintas personas, por lo que el ámbito subjetivo es distinto, lo que genera la distinción del título de ejecución. Se trata por tanto, de resoluciones caracterizadas por el ámbito subjetivo, dado que si la sentencia originaria tenía efectos –por reconocerles una situación jurídica individualizada, o cualquier otra pretensión formulada que les sea favorable– para una o varias personas determinadas, en este caso la resolución de ampliación se limita a reconocer esa pretensión a sujetos distintos.

<sup>12</sup> De lo que se hace eco CORDÓN MORENO, *El proceso...*, *op. cit.*, pág. 265.

<sup>13</sup> Éste decía así: «La sentencia que anulare el acto o disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos».

acudir a un nuevo proceso cuando la Administración se negase a ampliar los efectos <sup>14</sup>, aun cuando en el nuevo juicio se partiera de la inatacabilidad de la situación jurídica de nulidad en que se encontraba el acto administrativo impugnado <sup>15</sup>. Esta opinión generaba una situación ineficiente –al margen de cualesquiera apreciaciones sobre su corrección dogmática, que dicho sea de paso, se ha de poner en entredicho–, pues lo único que generaba era demora procesal, e incluso cierta inseguridad jurídica, pues aunque se aludía a la operatividad de la cosa juzgada generada por la sentencia originaria como efecto excluyente de la discusión sobre el fondo del asunto, nada aseguraba la imposibilidad de sentencias dispares al respecto <sup>16</sup>.

La posición jurisprudencial tradicional también utilizaba en contra de la extensión argumentos basados en la doctrina del acto consentido, según el cual los administrados que en su día permanecieron pasivos ante la actuación administrativa que no les reconocía la situación jurídica posteriormente reconocida por el pronunciamiento jurisdiccional no podrían ni siquiera instar un nuevo proceso administrativo para lograr la tutela jurisdiccional ya declarada en referencia a otros sujetos en la misma situación <sup>17</sup>.

En alguna resolución, de modo puntual, sí se subrayaba la necesidad de extender los efectos, pero al establecer los trámites y el momento procesal adecuado para ello se señalaba que fuese la propia Administración, de oficio en un procedimiento administrativo, quien adoptase las medidas adecuadas para adaptar la situación jurídica del resto de afectados a los pronunciamientos de la sentencia y, en caso de que se produjese la omisión administrativa al respecto, se debería acudir a un nuevo proceso <sup>18</sup>. Se obligaba a condenar en costas a la Administración si con su actitud pasiva, reacia a la ampliación de efectos en sede administrativa, generase la obligación de acudir a un nuevo proceso declarativo, con los costes procesales que ello genera, cuando la solución material del asunto es nítida; condena que se deberá basar en

<sup>14</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1981, 4 de diciembre de 1981, 9 de diciembre de 1983, 17 de agosto de 1984, y de 1 de junio de 1987: «Cuando la Administración se niega, acertada o erróneamente, a extender los términos establecidos en el artículo 86.2, el camino a seguir no es otro que el de acudir a la vía contencioso-administrativa impugnado el acto denegatorio, sin que sea procesalmente viable que en ejecución de sentencia se extienda a otras personas que no formaron parte del proceso en que se dictó; ello es claro, sin perjuicio de que en el nuevo juicio se parte como situación jurídica inatacable de la nulidad ya declarada del acto administrativo».

<sup>15</sup> Así lo dice en la propia Sentencia de 29 de febrero de 1996 en la que se mantiene que «en caso de que se pida en el proceso ulterior el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, la cosa juzgada actuará también en su función prejudicial o positiva, ya que el Tribunal quedará vinculado por la sentencia anulatoria anterior».

<sup>16</sup> LÓPEZ BENÍTEZ atribuía a esta tendencia jurisprudencial «nefastos resultados», puesto que «obligaba al resto de personas, que se encontraban en la misma situación que los demandantes, a solicitar de la Administración el reconocimiento de su derecho o situación individualizada. Dado el carácter fraudulento y abusivo con el que interpreta el derecho de los ciudadanos a recurrir sus decisiones ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo normal es que la Administración pasase del precedente sentado por la sentencia invocada y desestimase (si es que se dignaba a contestar) la solicitud del particular», *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 781.

<sup>17</sup> Así lo expresa LÓPEZ BENÍTEZ, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 781. Y en este sentido se ha de recordar que esta doctrina sigue encontrando amparo en la LJCA vigente, pues el artículo 28 de la LJCA establece que no es admisible la interposición del recurso contencioso-administrativo respecto de los actos «confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma», estableciéndose además en el artículo 51.1 c) como causa de inadmisibilidad del recurso la interposición del mismo contra «actividad no susceptible de impugnación».

<sup>18</sup> Esta tesis puede comprobarse en las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1969, de 26 de enero de 1973, de 14 de noviembre de 1979, de 18 de marzo y 26 de junio de 1981, así como en las de 22 y 29 de diciembre de 1982.

la mala fe administrativa<sup>19</sup>. Esta tendencia lejos de suponer un cambio en la solución práctica de la cuestión –puesto que la Administración ni de oficio, ni a instancia de parte, extendía los efectos, sino que mostraba bastante indiferencia al respecto<sup>20</sup>–, sí dejaba atisbar un cierto cambio de tendencia, pues admitía lo material –que es lo realmente importante en este cuestión– quedando únicamente por salvar lo formal, tanto la sede en que debía tener lugar la extensión como el órgano competente para realizarla.

A pesar de la tendencia generalizada existió algún pronunciamiento<sup>21</sup> –verdaderamente premonitorio– en el que el Tribunal Supremo se mostró permisivo –aperturista– en cuanto a la extensión de los efectos de la sentencia y a que ello tuviese lugar en el marco del proceso de ejecución reduciéndose notablemente la cognición de los órganos jurisdiccionales competentes. Esto contó con el posterior refrendo del Tribunal Constitucional que, en su Sentencia 111/1992, de 14 de septiembre, se pronunció favorablemente sobre la constitucionalidad de la posibilidad de «extensión de los efectos de una resolución judicial, más allá de la ordinaria eficacia *inter partes*».

A pesar de esos pronunciamientos, de carácter puramente residual, y a pesar de lo defendido por la doctrina al respecto<sup>22</sup>, el Tribunal Supremo ha mantenido la doctrina mayoritaria hasta fechas recientes, negándose a aceptar la posibilidad de extender los efectos de una resolución<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Así, en clarificadores términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1994 (ar. 3045): «La temeridad o mala fe de la Administración es evidente cuando, frente a las pretensiones de la parte actora, sostiene una contrapretensión de oposición en definitiva injusta sabiendo que o es, o pudiendo saberlo con sólo indagar, con más diligencia, los fundamentos en que intenta apoyar la misma. Tal actitud es abusiva, porque en lugar de allanarse o satisfacer extraprocesalmente las expectativas de la parte actora, adopta una actitud en realidad indefendible; en estos casos, es poco o nada edificante la terquedad administrativa, que, con innegable mala fe y frente a una jurisprudencia constante, repetida, abrumadora, sostiene criterios injustos, para obligar a pleitos con la esperanza de que éstos dejen de interponerse o se frustren por un desliz procesal» (fundamento jurídico 5.º).

<sup>20</sup> Vid. los términos en los que se pronuncia LÓPEZ BENÍTEZ, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 781.

<sup>21</sup> Es el Auto de 29 de noviembre de 1985, citado por GONZÁLEZ SALINAS («La eficacia jurídica de las sentencias», *REDA*, núm. 46, abril/junio, 1985, págs. 257-260), en el que se establece que «no hay que seguir un nuevo proceso contencioso-administrativo, lo cual haría poco operativa dicha norma, sino que, frente a la negativa, los afectados pueden, conforme a los artículos 103 y siguientes de la citada Ley, insertarse dentro de la fase ejecutiva del proceso anterior para que los efectos de las sentencias les alcancen», explicando, además, el motivo que le lleva a mantener esto: «hay que compatibilizar el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, con el también constitucional de seguridad jurídica. Sin merma de la posibilidad del Tribunal sentenciador de adoptar todas las medidas precisas para traducir a la realidad las consecuencias de las declaraciones de la sentencia, la Administración necesita dictar actos administrativos de obligada emisión y realización material, según le ordena aquél, ya que en virtud del principio de legalidad, los entes administrativos no pueden obrar de otra forma. Ahora bien: si la Administración no reconoce los efectos del artículo 86.2 de la Ley Jurisdiccional, no ha de seguir un nuevo proceso contencioso-administrativo, lo cual haría poco operativa dicha norma, sino que frente a la negativa, los afectados pueden, conforme a los artículos 103 y siguientes de la citada ley, insertarse dentro de la fase ejecutiva del proceso anterior, para que los efectos de la sentencia les alcance».

<sup>22</sup> GONZÁLEZ SALINAS consideraba que a partir de la emisión del auto de 29 de noviembre de 1985 «no será necesario seguir un nuevo proceso para los que fueran parte en el resuelto por una sentencia pueda acudir al Tribunal sentenciador para que obligue a la Administración a dictar actos que fueren necesarios para que cumpla y lleve a efecto el fallo respecto de quienes no fueran parte en el proceso», «La eficacia jurídica...», *op. cit.*, pág. 260.

<sup>23</sup> Así, la Sentencia de 29 de febrero de 1996 establece que «el tenor literal del artículo 86.2 de la LJCA –única norma que en la Ley Jurisdiccional contempla y ampara los casos que se examinan– no puede ser potenciado por la vía de una interpretación expansiva, ya que institucionalmente la eficacia *ultra partes* de una sentencia no ofrece dudas cuando la misma estima una pretensión de anulación en cuanto que, anulado el acto o disposición recurridos, desaparecen todas sus consecuencias jurídicas cualquiera que fuere la persona afectada, aunque ésta no haya sido parte en el proceso, pero no revisite la misma claridad cuando se reconoce una situación jurídica individualizada, dado el carácter personal de este pronunciamiento, que sólo es posible cuando se ha llegado a él, con las garantías que comporta un auténtico proceso».

Si bien es cierto que el propio Tribunal reconocía que su doctrina venía forzada por la regulación existente que no hacía posible otra sin ser sometida a una interpretación, de alguna manera forzada<sup>24</sup>, y en ese sentido abogaba para realizar la extensión de los efectos de la sentencia de un modo inmediato, por una previsión legislativa al respecto<sup>25</sup>. Por lo que a parte del debido sometimiento a las leyes que los órganos jurisdiccionales deben observar, se admitía ya tácitamente la aplicación de las normas que permitiesen la ampliación del ámbito subjetivo en caso de existir previsión legal expresa, como así ha sido.

### 3. REQUISITOS MATERIALES Y PROCEDIMENTALES DE LA INSTITUCIÓN

Dada la importancia de los efectos que pueden generar, la posibilidad de crear nuevos títulos de ejecución a partir de la ampliación del ámbito subjetivo de otro se encuentra sometida a una serie de requisitos y limitaciones de carácter tanto formal como material<sup>26</sup>.

#### a) Ámbito objetivo.

La ampliación de los efectos de una sentencia en el sentido que se viene apuntando tiene un ámbito limitado *ex lege* pues sólo cabe respecto de las materias y supuestos previstos en la Ley, por una parte, en el artículo 110 de la LJCA, que recoge los asuntos referentes a materia tributaria o de personal al servicio de la Administración pública<sup>27</sup> y, por otra parte, en el artículo 111 de la LJCA, donde se prevén los supuestos en que, habiendo mediado la suspensión del procedimiento declarativo regulada en el artículo 37.2 de la LJCA, recaiga sentencia en el proceso-testigo no suspendido por la que se reconozca las pretensiones de condena, lo que se reconoce con independencia de la naturaleza del objeto litigioso.

<sup>24</sup> En este sentido se ha de asentar que la regulación de la LJCA de 1956 en general, y de su artículo 86.2 en particular, era sumamente parca.

<sup>25</sup> «...la extensión *ultra partes* de pronunciamientos por los que se reconocen situaciones jurídicas individualizadas requiere una cobertura y desarrollo legal inexistente en la regulación del contencioso-administrativo vigente en la actualidad» –STS de 26 de febrero de 1996–.

<sup>26</sup> Estas limitaciones, las de carácter material, obedecen a lo experimental y novedoso de la institución; *vid.* LÓPEZ BENÍTEZ, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 785.

<sup>27</sup> Respecto de esto, señala acertadamente GONZÁLEZ PÉREZ, que al «no exigir que se trate de funcionarios de carrera, podrá aplicarse a todas las cuestiones planteadas sobre las relaciones entre una Administración pública y su personal» en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1998, pág. 1.862. De la amplitud de estos términos, que no pueden ser entendidos en el sentido que se daba al artículo 113 de la LJCA de 1956, que lo ceñía a lo relativo al nacimiento, permanencia y extinción de la relación estatutaria funcional, dan fe como señala LÓPEZ BENÍTEZ (*Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 786), el hecho de que cuando la LJCA pretende incorporar excepciones a la generalidad de la «materia de personal» lo dice expresamente, como es el caso de los artículos 8.º 1 a) y 8.º 2 a) («Cuestiones de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera»), 9.º a), 11 a), 23.3 («...cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles»), y, por ello, cuando emplea el término sin excepciones es que se refiere a cualquier asunto que se englobe dentro de las relaciones entre la Administración y su personal. Además, este autor también se refiere a los sujetos susceptibles de beneficiarse de la extensión, ya que, según él, el tenor literal del artículo 110 «comprende no sólo a los funcionarios en sentido estricto, sino también a cualquier empleado público cualquiera que sea la naturaleza, administrativa o laboral, de su vínculo con la Administración».

Se trata de supuestos que delimitan el ámbito objetivo con criterios dispares<sup>28</sup>, pues en el supuesto del artículo 110 de la LJCA prima la cuestión material –con independencia de la situación previa de los sujetos beneficiados por la ampliación–, mientras que en el caso del artículo 111 de la LJCA lo que prima es la situación procesal de los sujetos afectados –con independencia de la materia–.

En el primero de los supuestos –el configurado en el art. 110 de la LJCA– lo único exigido es que el objeto litigioso pueda ser considerado parte de las materias citadas, es decir, que se refiera a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas o a aspectos tributarios<sup>29</sup>. La delimitación se ha configurado en términos muy amplios por lo que ha de ser acotada, si bien, hay que adelantar que la interpretación de los términos y por tanto de las materias susceptibles de ampliación ha de ser extensiva.

Ha de entenderse que la materia de personal al servicio de las Administraciones públicas comprende cualquier cuestión que afecte a las personas que prestan sus servicios a una Administración, cualesquiera que sea la naturaleza de su relación con ésta –incluyéndose las personas que se encuentren ligadas por un vínculo laboral, no funcional, respecto de aquellas cuestiones que queden sujetas al conocimiento de los órganos del orden contencioso-administrativo–. Se deben considerar los términos con esta amplitud, pues allí donde la Ley pretende restringir el ámbito de esta materia, con la exclusión de determinadas cuestiones lo establece expresamente, como sucede en los artículos 8.º 1 a), 8.º 2 a), 9.º a), 11 a), 23.3, 78.1, y 86.2 a), en los que se establece con carácter expreso un régimen especial para las cuestiones de personal que afecten al nacimiento o adquisición de la condición de funcionario público.

En el caso de la materia tributaria sucede lo mismo, cualquier cuestión relacionada con los tributos con capacidad para generar un supuesto de litigiosidad en masa, será susceptible de generar un procedimiento de extensión de efectos<sup>30</sup>.

La limitación material es criticable, pues establecidos de un modo más o menos nítidos los perfiles de la institución, no ha de ser el legislador quien limite los supuestos donde cabe la extensión de efectos sino los propios órganos jurisdiccionales, que serán los que perciban en cada caso la identidad de situaciones y la previsibilidad de que instado un nuevo proceso sobre una cuestión el resultado va a ser igual al ya obtenido, ello con independencia de la materia en la que haya recaído<sup>31</sup>. Aun con todo,

<sup>28</sup> Así lo afirma GÓMEZ-FERRER MORANT, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 792.

<sup>29</sup> En el Proyecto de Ley se contemplaba únicamente la posibilidad de extender los efectos en la materia de personal, siendo introducido lo tributario ya en el Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados gracias a una enmienda –la núm. 308– del Grupo Parlamentario Socialista, para lo que se tuvo en cuenta la amplitud de la litigiosidad en masa en este ámbito de la actuación administrativa, y los innumerables litigios innecesarios que se podrían así evitar. Asimismo, en el Proyecto de Ley de 1995 que ya preveía el procedimiento de extensión de efectos también se limitaba esta posibilidad a la materia de personal.

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS estiman que estarán incluidos los impuestos y las tasas, pero que no lo estarán cuestiones análogas pero que no son propiamente tributarias, como las cotizaciones a la Seguridad Social, los precios públicos, las sanciones al margen del sistema tributario, o las cuestiones relacionadas con la intervención administrativa en el sistema económico, *Práctica...*, *op. cit.*, pág. 269; LÓPEZ BENÍTEZ no concreta tanto y habla de «las cuestiones referidas a la gestión, inspección, y recaudación de los tributos, sean estos estatales, autonómicos o locales», *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 785.

<sup>31</sup> En términos similares se pronuncia GIMENO SENDRA, afirmando que no se comprende bien «que no se haya efectuado idéntica extensión subjetiva a cualquier forma de litisconsorcio», citando algunos ejemplos como la materia de seguridad social, responsabilidad patrimonial, farmacias, etc., *Derecho procesal administrativo*, *op. cit.*, pág. 278 y en *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 769 y 770.

se ha valorado positivamente la elección de estas materias <sup>32</sup>, porque son las que capitalizan la mayor parte de litigios masivos que se dan en la práctica, lo que no es óbice para señalar la posibilidad de que se produzcan otros supuestos de relaciones jurídico-administrativas masivas en los que la extensión sería conveniente y no será posible por la restricción aludida <sup>33</sup>.

Dentro del presupuesto objetivo general que supone la concurrencia de una de las materias citadas, se debe producir el presupuesto objetivo concreto consistente en que «los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo».

En el ámbito del supuesto previsto en el artículo 111 de la LJCA no se establece limitación alguna de carácter material sino de carácter formal o procedimental, como es el que habiéndose dado inicio a varios procesos contencioso-administrativos con un mismo objeto se haya suspendido la tramitación de todos menos uno, que será resuelto tramitado y resuelto de modo preferente <sup>34</sup>. El ámbito objetivo de la ampliación de efectos de la resolución que en este último recaiga está determinado por los procedimientos que hayan sido objeto de suspensión. Por tanto, en último término, el ámbito objetivo del procedimiento en la faceta del artículo 111 de la LJCA está determinado por el ámbito en el que puede operar la suspensión del artículo 37.2 de la LJCA que, como se ha apuntado, se prevé para los supuestos en que un mismo órgano jurisdiccional esté conociendo de diversos asuntos con el mismo objeto, es decir, que tanto el *petitum*, como la *causa petitum* sea la misma. No se fija en este caso por el legislador ningún criterio en cuanto al número de procesos con el mismo objeto a partir del cual sería aconsejable esta suspensión o paralización, por lo que quedará a discernimiento del propio órgano jurisdiccional la apreciación de la conveniencia de la suspensión, si bien es cierto que aunque el número sea escaso siempre supondrá una medida.

Así, una vez resuelto el proceso-testigo, queda a voluntad de los demandantes cuyo recurso se haya paralizado determinar los cauces por los que debe continuar su proceso ya que podrán optar entre pedir la extensión de efectos –formulando una pretensión declarativa en ese sentido–, normalmente en el supuesto de que la sentencia sea estimatoria, continuar el proceso declarativo o desistir de su pretensión declarativa original, supuestos estos últimos a los que se optará en caso de que la sentencia desestime el recurso preferente, pero siempre siguiendo la voluntad del demandante afectado por las suspensión.

En este punto no se encuentra mayor sentido al mantenimiento de tal limitación que la mera constatación legal de que tales materias son las que generan un mayor número de litigios masivos –en los que

<sup>32</sup> LÓPEZ BENÍTEZ dice que «las materias escogidas son, por su volumen de conflictividad, lo suficientemente significativas como para si el sistema funciona pueda suponer, junto a otras medidas previstas en la nueva LJCA, un poderoso instrumento de descongestión de los órganos de este orden jurisdiccional», *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 785; TORNOS MÁS, que se trata de las materias donde surgen con más frecuencia los procesos en masa justificando la respuesta legal, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 870.

<sup>33</sup> Si es la novedad de la institución lo que ha generado la reducción a los supuestos aludidos de la posibilidad de aplicar la extensión de efectos, como si de un ensayo se tratase, debería producirse en un lapso de tiempo no excesivamente amplio, y siempre que la aplicación práctica que se haga de esta opción así lo aconseje, una reforma de la LJCA en el sentido de no establecer limitación material alguna.

<sup>34</sup> 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 cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros...».

se reproduce el objeto procesal, con la única alteración del elemento subjetivo activo de la pretensión—, lo que no es óbice para que haya otro tipo de materias en las que puedan darse litigios de esta naturaleza. Es cierto que la institución puede resultar controvertida en la medida en que supone dar validez a la resolución jurisdiccional de una situación litigiosa sin que se produzca cognición alguna sobre el fondo del asunto, pero si se admite y reconoce su existencia tal limitación objetiva carece de fundamento <sup>35</sup>.

Por todo lo dicho, la interpretación de las cuestiones que cabe entender incluidas en el citado ámbito objetivo ha de ser extensiva. Por ello ha de entenderse que la materia de personal al servicio de las Administraciones públicas comprende cualquier cuestión que afecte a las personas que prestan sus servicios a una Administración, cualesquiera que sea la naturaleza de su relación con ésta —incluyéndose las personas que se encuentren ligadas por un vínculo laboral, no funcionarial, respecto de aquellas cuestiones que queden sujetas al conocimiento de los órganos del orden contencioso-administrativo—. Se deben considerar los términos con esta amplitud, pues allí donde la Ley pretende restringir el ámbito de esta materia con la exclusión de determinadas cuestiones lo establece expresamente, como sucede en los artículos 8.º 1 a), 8.º 2 a), 9.º a), 11 a), 23.3 y 86.2 a), en los que se establece con carácter expreso un régimen especial para las cuestiones de personal que afecten al nacimiento o adquisición de la condición de funcionario público. En el caso de la materia tributaria sucede lo mismo, cualquier cuestión relacionada con los tributos con capacidad para generar un supuesto de litigiosidad en masa será susceptible de generar un procedimiento de extensión de efectos <sup>36</sup>.

## b) Requisitos procesales.

Una vez determinado el ámbito objetivo donde la institución de la ampliación de efectos puede operar, se ha de fijar el marco procesal de necesaria concurrencia para que pueda generarse la ampliación de efectos.

Se exige en primer lugar que la sentencia principal sea firme; sólo cuando esa resolución, que sirve de base a la ampliación de efectos, haya adquirido la firmeza podrá plantearse el procedimiento presentando el escrito a esos efectos.

<sup>35</sup> Así, el propio legislador al referirse a tal posibilidad en la exposición de motivos habla de litigiosidad en masa y no concretamente de las materias tributaria y de personal («aun regulada con la necesaria cautela, la apertura puede ahorrar la reiteración de múltiples procesos contra los llamados actos en masa» —Exposición de Motivos VI-3—). *Vid.* al respecto: VALLINA MARTÍNEZ DE LA VEGA, L. DE LA; VALLINA VELARDE, J.L. de la: «Extensión *ultra partem* de los efectos de las sentencias en el orden contencioso-administrativo», *La Ley*, núm. 5.346, 6 de julio de 2001, págs. 1-5.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, SALA SÁNCHEZ y XIOL RÍOS estiman que estarán incluidos los impuestos y las tasas, pero que no lo estarán cuestiones análogas pero que no son propiamente tributarias, como las cotizaciones a la Seguridad Social, los precios públicos, las sanciones al margen del sistema tributario, o las cuestiones relacionadas con la intervención administrativa en el sistema económico, *Práctica procesal contencioso-administrativa. VII. Ejecución de sentencias*. Barcelona, 1999, pág. 269; LÓPEZ BENÍTEZ no concreta tanto y habla de «las cuestiones referidas a la gestión, inspección, y recaudación de los tributos, sean estos estatales, autonómicos o locales», *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, REDA, núm. 100, octubre-noviembre, 1998, pág. 785.

En cuanto al órgano jurisdiccional ante el que se ha de plantear la solicitud de extensión de efectos, es el competente para conocer de la ejecución <sup>37</sup>.

En el caso del artículo 110 de la LJCA, es decir, en los supuestos de extensión absoluta de los efectos –en el cual no se ha producido un conocimiento previo por parte del órgano jurisdiccional de los asuntos sobre los que se pretende la extensión–, el órgano competente, territorialmente, para conocer de la ejecución de la sentencia originaria, y por tanto el competente en el procedimiento, ha de ostentar la competencia para conocer en fase declarativa de los asuntos sobre los que se pretenda la ampliación <sup>38</sup>. Esta exigencia puede generar dos problemas, uno debido a la incorrección o incoherencia terminológica del artículo 110 de la LJCA y otro relativo a la existencia de foros electivos en el proceso contencioso-administrativo.

En primer lugar, el artículo 110.1 de la LJCA al referirse a la competencia del órgano jurisdiccional que ha de conocer de la extensión de efectos como circunstancia de necesaria concurrencia lo hace al «Juez o Tribunal sentenciador», mientras que, como se ha visto, el órgano competente para conocer del procedimiento de extensión es el órgano «de la ejecución», pudiendo suceder que ambos no sean coincidentes, por haber sido la sentencia cuya extensión se pretende dictada por un órgano superior al de la instancia. Por lo que cabe plantearse la duda acerca de cuál es la competencia territorial que debe concurrir, si la del «órgano sentenciador» o la del competente para ejecutar la sentencia. No cabe duda alguna respecto de que el órgano que debe resultar competente territorialmente es el que debe conocer del procedimiento, por lo que conocerá únicamente aquellos supuestos de ampliación respecto de los que resulte competente, en aplicación de «sus» reglas de competencia territorial. Lo contrario supondría una vulneración de las reglas de competencia, dado que se estaría atribuyendo a un órgano jurisdiccional el conocimiento de un asunto, en virtud de un título de atribución competencial correspondiente a un órgano distinto. Esa conclusión no evita que se deba formular la oportuna crítica al tenor del artículo 110.1 b) de la LJCA porque ése debería referir al órgano competente para la ejecución o al que conoció del asunto en primera instancia, que al fin y al cabo es el competente para conocer del procedimiento de extensión.

El segundo problema puede plantearse por la concurrencia en la materia de personal de fueros de carácter electivo. Así, en el artículo 14.1 de la LJCA se establece una regla –la prevista en segundo lugar–, según la cual cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de personal –que se trata de una de las materias respecto de las cuales cabe la extensión *ultra partes*–, el órgano jurisdiccional competente podrá ser, a elección del demandante, el órgano en cuya circunscripción tenga el domicilio éste o donde se halle la sede del órgano administrativo que dictó el acto origen de la impugnación, por lo que las reglas de competencia territorial son diversas. En este caso, la lógica solución es que el órgano competente para conocer de la ampliación lo sea en virtud de cualquiera de los fue-

<sup>37</sup> Es lo que se prevé en los artículos 110.2 de la LJCA y en el artículo 111 de la LJCA que se refieren erróneamente al «Juez o Tribunal de la ejecución, cuando realmente deberían aludir a esos órganos pero como competentes para conocer de la ejecución, pues la ejecución forzosa puede ser sólo una posibilidad en el momento de solicitarse la extensión de efectos y, por tanto, el tenor de los preceptos ha de moverse en ese plano de las hipótesis.

<sup>38</sup> Según LÓPEZ BENÍTEZ (*Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 787) la finalidad de la exigencia «es evitar que puedan plantearse ante un Juez o Tribunal de una Comunidad Autónoma solicitudes de reconocimiento que pasasen por alto la realidad normativa de otra Comunidad Autónoma», aunque el propio autor reconoce también que esta regla puede resultar en determinados supuestos «muy rigurosa».

ros previstos en el artículo 14.1 de la LJCA<sup>39</sup>. No obstante, la exigencia del artículo 110 de la LJCA junto con la existencia de este tipo de fueros electivos puede dar lugar a situaciones realmente absurdas<sup>40</sup>.

En el caso del artículo 110 de la LJCA, se establece un requisito de carácter temporal para iniciar el procedimiento de extensión de efectos puesto que se exige que la solicitud de reconocimiento de efectos que se plantee ante la Administración condenada se formule en el plazo de un año «desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso», es decir, desde la notificación de la firmeza de la sentencia a las partes o de la que resuelva la revisión o el recurso de casación en interés de la ley<sup>41</sup>. En este supuesto el artículo 111 de la LJCA plantea mayores dudas, pues no establece período alguno para solicitar la apertura del procedimiento una vez recibida la notificación del órgano jurisdiccional comunicando la resolución del proceso principal. En este caso, la pendencia de los procesos y la necesidad de llegar a una solución ha llevado a la doctrina a indicar que el plazo a aplicar no es el de un año del artículo 110.1 c) de la LJCA, sino el de dos meses, en los que el artículo 110.2 de la LJCA obliga a iniciar el procedimiento en caso de que, como se verá, transcurran tres meses sin respuesta administrativa o ésta sea negativa<sup>42</sup>.

La ampliación de los efectos de la sentencia no será posible, como expresamente lo exige el artículo 110.5 de la LJCA y dicta la lógica jurídica, y por tanto el órgano jurisdiccional deberá desestimar cualquier petición en ese sentido, cuando sobre el reconocimiento de la situación jurídica individualizada recaiga el efecto de cosa juzgada de una sentencia que haya resuelto el asunto. En este caso no se puede resolver, en un procedimiento declarativo de cognición limitada, lo que no se podría ni resolver en un nuevo proceso administrativo. Esta exigencia resulta de dudosa virtualidad –que no vigencia– en los supuestos previstos en el artículo 111 de la LJCA, pues de concurrir la misma con toda probabilidad se habría depurado anteriormente, bien a través de la declaración de inadmisibilidad del recurso por el órgano jurisdiccional en el momento de su interposición, lo que procederá en los supues-

<sup>39</sup> GONZÁLEZ PÉREZ al respecto afirma que «bastará que la competencia se dé en aplicación de uno u otro fuero», en *Comentarios...*, *op. cit.*, 1999, pág. 1.863.

<sup>40</sup> Se podría pensar en aquellos supuestos en que un funcionario, que tiene su domicilio en una provincia o en una comunidad autónoma distinta del lugar donde tenga la sede el órgano administrativo en el cual presta sus servicios, interponga la correspondiente demanda optando por el fuero del domicilio del demandante, y llegado el caso obtenga una resolución favorable a sus pretensiones, la ampliación de ésta sólo podrá ser solicitada por las personas que compartan domicilio, quedándose la mayoría de sujetos afectados sin la posibilidad de solicitar la ampliación de efectos, pues se ha de recordar que «el Juez o Tribunal sentenciador (ha de ser) también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada». GONZÁLEZ CUETO apunta un riesgo con base en lo dicho: «... el riesgo o la virtud se encuentra en la posible interposición de "recursos sonda" ante diferentes órganos judiciales, principalmente cuando existan diversos fueros electivos. A partir de ese momento se trata de esperar que la suerte sonría a algún recurrente», «Ejecución...», *op. cit.*, pág. 87.

<sup>41</sup> En este sentido, dice CORDÓN MORENO que «se entiende que de la sentencia firme o de la que ponga fin al recurso de revisión o al recurso en interés de la ley» en *El proceso...*, *op. cit.*, pág. 266. SENÉS MOTILLA considera que el fundamento de esta limitación temporal «está en la necesidad de salvaguardar la inseguridad jurídica a que se vería abocada la Administración al no poder estimar las consecuencias que se derivarían de una extensión solicitada en cualquier tiempo», «La ejecución...», *op. cit.*, pág. 7.

<sup>42</sup> «... si transcurrieren tres meses sin que se notifique resolución alguna o cuando la Administración denegare la solicitud de modo expreso, podrá acudir sin más trámites al Juez o Tribunal de la ejecución en el plazo de dos meses, contados desde el transcurso del plazo antes indicado o desde el día siguiente a la notificación de la resolución denegatoria», es el plazo que mejor se adapta a la naturaleza de la solicitud del artículo 111 de la LJCA, en el que no debe mediar reclamación administrativa previa y se formula directamente ante el órgano jurisdiccional. En este sentido, *vid.* GASCÓN INCHAUSTI, «Suspensión...», *op. cit.*, pág. 75; TORNOS MÁS, *Comentarios...*, pág. 874.

tos en que se haya desestimado el mismo asunto en un proceso anterior<sup>43</sup>, bien a través de la estimación de las alegaciones previas en las que el demandado alegue la cosa juzgada<sup>44</sup>.

Asimismo, la LJCA establece como presupuesto procesal –a través de la previsión de la desestimación de la solicitud en caso de que concurra– el hecho de que la sentencia cuyos efectos se pretenden extender contenga pronunciamientos contrarios a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la vertida por los Tribunales Superiores de Justicia en la resolución de los recursos de casación para la unificación de doctrina de los que conozcan *ex* artículo 99 de la LJCA. Con este presupuesto se otorga cierto margen de discrecionalidad al órgano jurisdiccional competente para desestimar la ampliación de efectos por una cuestión relacionada con el fondo del asunto, lo que, en general, le está limitado por la cognición limitada a la pura apreciación de la identidad de situaciones y el cumplimiento de las formalidades. En este caso, si el órgano aprecia la contradicción con la jurisprudencia mencionada, deberá motivar su resolución desestimatoria, incidiendo especialmente en aquellos aspectos donde la sentencia de origen se aparte de la doctrina. Este presupuesto tendrá una aplicación ciertamente limitada en los supuestos del artículo 111 de la LJCA, pues no se ha de olvidar que el órgano jurisdiccional que conoce de la solicitud de ampliación será muchas veces el que haya dictado la sentencia del proceso-testigo<sup>45</sup>. Si bien algún autor ha señalado, en aplicación general a todos los casos de ampliación, pero en especial resulta más adecuada la apreciación en el ámbito del artículo 111 de la LJCA, que podría darse el caso en que el órgano jurisdiccional aprecia-se lo erróneo de sus pronunciamientos al conocer del procedimiento de extensión de efectos<sup>46</sup>.

### c) Procedimiento.

Tanto uno como otro procedimiento de extensión de la cosa juzgada se inician con la solicitud ante el órgano jurisdiccional competente para la ejecución de la sentencia cuyos efectos se pretenden ampliar.

En el texto original de la Ley se establecía un requisito de procedibilidad en el artículo 110 de la LJCA, consistente en que debía mediar una reclamación ante la Administración demandada a los efectos de que se adecuase la situación jurídica de los sujetos interesados en el asunto a pronunciamientos de la sentencia en la propia sede administrativa, con el fin de evitar que se tuviera que recu-

<sup>43</sup> Es la previsión del artículo 51.2 de la LJCA, en el que no sólo se prevé la posibilidad de que el Juzgado o Sala inadmita el recurso en los supuestos en que sobre el mismo asunto exista una resolución jurisdiccional desestimatoria, sino también «cuando se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme», de ahí que sea lógico afirmar la posibilidad de controlar la cosa juzgada en este trámite.

<sup>44</sup> El artículo 58.1 de la LJCA permite a las partes demandadas alegar, en el plazo de los cinco primeros días para contestar a la demanda, los motivos que pudiesen determinar la inadmisibilidad del recurso conforme al artículo 69 de la LJCA –en cuyo apartado d) se obliga a declarar la inadmisibilidad del recurso cuando éste «recayera sobre cosa juzgada»–.

<sup>45</sup> Únicamente cabría esta posibilidad en aquellos casos en que los pronunciamientos del órgano de instancia –competente para la ejecución, y por tanto, para el procedimiento de ampliación– hubiesen sido revocados en vía de recurso, en cuyo caso éste podrá apreciar esa desviación indicada respecto de la doctrina jurisprudencial; en cualquier otro caso resultaría absurda esa apreciación, cuando ha sido él mismo quien ha emitido los pronunciamientos que se pretenden extender a otro ámbito subjetivo.

<sup>46</sup> Es GONZÁLEZ PÉREZ quien afirma la posibilidad de que el órgano jurisdiccional «llegase al convencimiento de que es errónea la doctrina que sentó la sentencia al plantearse este incidente de ejecución», *Comentarios...*, *op. cit.*, 1999, pág. 1.867.

rir al procedimiento jurisdiccional<sup>47</sup>. Sólo si la misma era negativa o transcurriesen tres meses sin respuesta alguna de la Administración podía instarse la ampliación de efectos en vía jurisdiccional. La existencia de este trámite administrativo resultaba completamente rechazable, en la medida en que no se trataba más que una reminiscencia de la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo respecto de esta institución y porque en la práctica no estaba alcanzando los fines con que se había previsto.

Desde el punto de vista doctrinal, porque no deja de suponer una recreación artificial del carácter revisor del proceso contencioso-administrativo (al configurarse como la reclamación administrativa previa del proceso contencioso-administrativo común).

Este trámite, introducido con una clara finalidad de ahorro procedimental –la previsión del legislador es que la ampliación de efectos se resuelva en sede administrativa sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional– es previsible que lo único generado sean dilaciones en el procedimiento, de manera innecesaria<sup>48</sup>.

La instancia directa al órgano jurisdiccional era algo que debía terminar instaurándose en el tenor de la Ley, por diversas razones: desde el punto de vista teórico y en aras de la economía procesal, esto supone el ahorro de un trámite procedimental innecesario; además, la Administración está obligada a ajustar, de oficio, las situaciones jurídicas de las que es parte a los designios legales, que, en este caso ésta se manifiesta en la concreta declaración de voluntad de la ley que supone la sentencia, por lo que resulta redundante imponer a las partes la carga que supone recordar su deber a la Administración; por otra parte, la concurrencia de la doctrina de los actos consentidos y la existencia de un plazo preclusivo tras la realización de la reclamación podía cerrar definitivamente esta vía al administrado solicitante<sup>49</sup>; y, por último, desde el punto de vista de la práctica, la actitud de la Administración al respecto estaba siendo, tal como se ha dicho, de pasividad, precisamente porque sino ha extendido los efectos de oficio es difícil que lo haga a instancia de las partes.

La Ley Orgánica 19/2003 ha reformado y alterado el régimen de la reclamación o solicitud inicial del procedimiento, simplificándolo en línea con lo argumentado. Así, la reclamación previa a la Administración como presupuesto para poder formular la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, que exigía el texto original de la ley, desaparece tras la reforma. La previsión de esta fase administrativa, con la finalidad de que la propia Administración asimilase directamente la extensión de los efectos, resultaba completamente criticable tanto desde el punto de vista doctrinal, como desde el punto de vista práctico. La supresión de esta reclamación y el consiguiente procedimiento administrativo que implicaba es una actuación correcta por las razones apuntadas y a la vista del poco éxito que la misma estaba teniendo, al suponer desde el punto de vista de la práctica un elemento generador dilaciones indebidas y antieconómico desde el punto de vista procesal, en el marco de una institución cuya principal razón de ser es precisamente la economía procesal.

<sup>47</sup> Sobre la fase administrativa del procedimiento *vid.* LÓPEZ BENÍTEZ, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 788.

<sup>48</sup> En este mismo sentido, se expresa LÓPEZ BENÍTEZ al decir que al optar por esa vía la LJCA está «desdeñando otras posibilidades, que en este ámbito podrían haberse experimentado, como la de residenciar directamente la pretensión de reconocimiento del derecho o situación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, o como la de configurar el recurso a la vía administrativa con un carácter meramente facultativo», *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 787.

<sup>49</sup> En términos escépticos se pronunciaba LÓPEZ BENÍTEZ en *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 787 y 788.

El artículo 110.2 de la LJCA –aplicable en este punto al ámbito del art. 111 de la LJCA, por remisión del mismo– prevé que la solicitud –«petición» en los términos de la Ley– de ampliación de efectos que se formule ante el órgano jurisdiccional competente que es «el que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos». Este inciso ha sido introducido por la Ley Orgánica 19/2003, pues el tenor original no concretaba cuál era ese «órgano jurisdiccional competente» y en la práctica se habían suscitado problemas para determinar la competencia con base en criterios objetivos y territoriales de determinación de la competencia.

La solicitud deberá realizarse mediante escrito razonado que deberá contener la pretensión procesal, consistente en la petición de extender los efectos de una sentencia y el reconocimiento al solicitante de la situación jurídica en ella declarada respecto de un tercero. Para cumplir con el razonamiento legal exigido el solicitante deberá justificar la identidad de las situaciones entre la alegada por el solicitante y la que sirvió de base a la sentencia cuya extensión se pretende, así como la inexistencia de impedimentos que obstan la ampliación. Junto con este escrito se deberán adjuntar los documentos que acrediten tales extremos (la identidad y la inexistencia de los aspectos del art. 110.5 de la LJCA), por lo que parece tal posibilidad precluye en ese momento, no pudiendo incorporarse con posterioridad.

La tramitación de la solicitud ha cambiado considerablemente en la regulación vigente respecto de la que contenía la LJCA original como fruto de la ya citada reforma operada por la disposición adicional 14.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 19/2003, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En efecto, en el tenor original la ley se remitía a la regulación de los incidentes<sup>50</sup>, con la salvedad de que no había lugar a celebración de vista en el procedimiento y que había algún trámite suplementario<sup>51</sup>.

Con la reforma de la Ley Orgánica 19/2003 se ha eliminado la remisión al procedimiento incidental, siendo el propio artículo 110 de la LJCA el que establece los trámites por los que habrá de resolverse la extensión.

En este sentido el procedimiento que configura actualmente el artículo 110 de la LJCA es sencillo, pues consta únicamente de dos trámites, por una parte, la petición y consiguiente remisión por parte de la Administración de los antecedentes referentes al objeto del procedimiento y de un informe sobre la viabilidad de la extensión; y por otra, la audiencia por tres días a las partes e interesados-afectados sobre lo remitido por la Administración.

La concesión a la Administración de la posibilidad de formular un informe además de la remisión de los antecedentes (cuando en el texto original se había de limitar a esto último), no deja de impli-

<sup>50</sup> En este aspecto no se distinguía si era al régimen general del procedimiento incidental que se contiene en los artículos 137 ó 138 o una remisión al régimen de los incidentes de la ejecución previsto en el artículo 109 de la LJCA. Este último resultaría de aplicación más por compartir capítulo los preceptos, que por la naturaleza ejecutiva de estas resoluciones de la que carecen al ser pronunciamientos de carácter declarativo.

<sup>51</sup> En el artículo 110.3 se establecía refiriéndose a la solicitud: «... sustanciándose por los trámites de los incidentes, pero sin que haya lugar a celebración de vista», para añadir en el párrafo 4.º del artículo: «Antes de resolver, el Juez o Tribunal de la ejecución recabará de la Administración las actuaciones referentes al incidente planteado y, si se recibieran en los 20 días siguientes, ordenará que se pongan de manifiesto a las partes por plazo común de tres días».

car una forma de compensar la eliminación de la reclamación administrativa previa, en la que la Administración dejaba clara cuál era su voluntad respecto de la extensión solicitada, por lo que era inútil su reiteración en el transcurso del procedimiento.

El órgano administrativo al que se dirigirá el requerimiento para remitir los antecedentes y el informe será el mismo que haya sido parte demandada en el proceso que haya culminado con la sentencia cuya ampliación se pretende.

Cabe plantearse si la referencia que se hace a las «partes» en el trámite de audiencia ha de entenderse referida también a la Administración, en la medida en que se trata de un término amplio. A pesar de la literalidad del precepto parece que no se le deberá conceder audiencia en la medida en que tal audiencia ya se ha satisfecho con el trámite de informes y además porque la Ley vincula el objeto de la audiencia con lo remitido por la Administración («poniendo de manifiesto el resultado de estas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de tres días» –art. 110.4 LJCA–).

Una cuestión que el texto original resolvía y en la reforma desaparece, o al menos se oscurece, es la relativa a los efectos sobre el procedimiento de una actitud pasiva por parte de la Administración al ser requerida por el órgano jurisdiccional, es decir, qué sucede si no se remite la documentación requerida. Así, se establecía que «si se recibieran en los 20 días siguientes, ordenará (...). En otro caso, resolverá sin más por medio de auto», por lo que si no se recibía en ese plazo el procedimiento se resolvería sin la intervención administrativa. En el texto vigente por el contrario, no se establece nada al respecto, únicamente al inicio del apartado se establece la expresión genérica «en el plazo de 20 días» que parece más bien referida al propio órgano jurisdiccional para que en ese plazo requiera a la Administración. Lógicamente en este punto no puede entenderse otra cosa que el procedimiento proseguirá sin la actuación de la Administración, que no resulta para nada necesaria, sino todo lo contrario, pues el trámite supone, al fin y al cabo, una garantía para su derecho de defensa materializado en un respeto del principio de audiencia. Por ello, al margen de lo criticable que resulte el nuevo tenor del precepto, hay que seguir entendiendo que en ningún caso puede la Administración con su conducta procesal interrumpir el buen fin del procedimiento.

En cuanto a las causas de desestimación de la extensión de efectos, el artículo 110.5 de la LJCA señala las causas que deben dar lugar a una resolución de ese carácter: la existencia de cosa juzgada respecto de la situación jurídica que se pretende alterar con la extensión [art. 110.5 a) LJCA]; la contradicción entre los pronunciamientos de la sentencia a extender y la jurisprudencia del Tribunal Supremo o la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia dictada en sede de recurso de casación para la unificación de doctrina <sup>52</sup> [art. 100.5 b) LJCA]; y por último –en tenor introducido por la Ley Orgánica 19/2003– la inexistencia de un acto administrativo consentido [art. 110.5 c) LJCA].

Con la exigencia de la inexistencia de un acto consentido (novedad en la LJCA como se ha dicho) se pretende evitar que se abra una vía para reclamar a la Administración en supuestos en los que haya pre-

<sup>52</sup> Al respecto *vid.* GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «El recurso de casación para la unificación de doctrina en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *La Ley*, núm. 4.820, 17 de junio de 1999, págs. 1-4.

cluido la posibilidad de plantear recurso contencioso-administrativo<sup>53</sup>. Con ello, vuelve al texto de la Ley una de las previsiones del Proyecto de Ley de 1997 cuya tramitación dio lugar a la Ley 29/1998, si bien en el Proyecto la existencia de acto administrativo consentido se configuraba como un elemento delimitador del ámbito objetivo de la institución<sup>54</sup>. Esta previsión parece completamente criticable, pues limita considerablemente el ámbito de la institución y donde antes únicamente se encontraba el mecanismo de la prescripción de los derechos como límite a la posibilidad de ampliación. A partir de ahora la institución se configura más que por una finalidad de extender lo máximo posible el derecho a la tutela judicial efectiva (proporcionado en este caso ante una actuación ilícita de la Administración) como un mecanismo para «desatascar» órganos judiciales, pues sólo podrán ver reconocido el derecho a la extensión de los efectos las personas que tengan un proceso pendiente, con el mismo objeto que el resuelto, ante los órganos del orden contencioso-administrativo. Tal como ha dicho algún autor, se desnaturaliza la institución de la extensión de efectos<sup>55</sup> y supondrá una fuente de desigualdad material en las relaciones administrados-administración. En cualquier caso, esta reforma implica que la vía del artículo 110 de la LJCA queda configurada como una posibilidad residual del artículo 111 de la LJCA, para aquellos supuestos en que mediando identidad de situaciones no se haya procedido a la suspensión prevista en el artículo 37.2 de la LJCA.

Se prevé también –ahora en el art. 110.6 LJCA (en el tenor original en el art. 110.5 LJCA)– la suspensión del procedimiento si se encontrase pendiente la resolución de un recurso de revisión –regulado en el art. 102 LJCA– o de casación en interés de la Ley –previsto en los arts. 100 y 101 LJCA–, debido, como es lógico, a las consecuencias que las resoluciones que están pendientes pueden tener sobre el fondo del asunto o sobre la resolución del procedimiento de extensión de efectos<sup>56</sup>.

El órgano jurisdiccional resolverá sobre la extensión por medio de auto en el que como es lógico sólo podrá declarar la extensión de la situación jurídica individualizada de iguales características a la reconocida por la sentencia firme ampliada.

Para la tramitación procedimental de la ampliación de efectos en los supuestos de suspensión del procedimiento, el artículo 111 de la LJCA se remite en bloque a los apartados 3.º, 4.º y 5.º del artículo 110 de la LJCA, lo que ha recibido la crítica unánime de los comentaristas del precepto, puesto que muchos de los trámites previstos en esos apartados son innecesarios en el caso del artículo 111<sup>57</sup>, y ello a pesar de que este artículo someta a remisión únicamente al contenido de esos apartados «en cuan-

<sup>53</sup> El CGPJ en su informe alude a la evitación de la inseguridad jurídica como justificación de la reforma diciendo que «no será procedente la extensión de efectos cuando el interesado pretenda por esta vía eludir la firmeza de resoluciones que hubiere consentido al no recurrirlas en tiempo».

<sup>54</sup> El Proyecto en su artículo 105.1 c) decía: «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», BOCG, Congreso, 18 de junio de 1997, serie A, núm. 70-1.

<sup>55</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. II*. 3.ª ed., Madrid, 1998, pág. 1.864. También se puede ver el interesante estudio que hace ROSENDE VILLAR, en *La eficacia frente a terceros de las sentencias contencioso-administrativas*. Pamplona, 2002, págs. 181 y ss.

<sup>56</sup> Artículo 100.7 de la LJCA: «La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal».

<sup>57</sup> Vid. TORNOS MÁS, *Comentarios...*, op. cit., pág. 875; GÓMEZ-FERRER MORANT liga a la exigencia de los requisitos procedimentales el que al recurrente le interese más seguir con la tramitación de su propio recurso que utilizar esta posibilidad, *Comentarios...*, op. cit., págs. 793-794; GASCÓN INCHAUSTI, «Suspensión...», op. cit., pág. 76.

to resulten aplicables». Esa precisión del artículo 111 de la LJCA es precisamente la base para configurar los trámites necesarios para resolver la ampliación de efectos a partir de los previstos en el artículo 110 de la LJCA <sup>58</sup>, si bien, como es lógico, han de ser más simples que éstos, pues determinadas exigencias pierden su sentido en el ámbito del artículo 111 de la LJCA.

Así, la iniciación del procedimiento se materializará en la presentación de un escrito en el que se formulará únicamente la solicitud de ampliar los efectos de la sentencia dictada en el proceso-testigo, sin que resulte necesaria la presentación de documento acreditativo alguno de la identidad de las situaciones jurídicas. En este sentido, es lógica esa simplificación pues la identidad de las situaciones jurídicas ya se habrá examinado en el momento procesal de la suspensión <sup>59</sup>, incluso con el otorgamiento de audiencia a las partes, por lo que no debería ser objeto de este procedimiento.

Tampoco parece necesaria la remisión por parte de la Administración de las actuaciones relativas al asunto sobre el que se plantea el procedimiento, pues éstas ya constarán en el expediente remitido a los efectos por la Administración en el inicio del proceso –en los términos regulados por el art. 48 LJCA– con anterioridad a que se decidiese la suspensión. Por lo tanto, el 4.º apartado del artículo 110 de la LJCA tampoco resulta operativo en la aplicación del artículo 111 de la LJCA.

En cuanto a la exigencia del artículo 110.5 de la LJCA sobre la necesidad de desestimar la solicitud de ampliación de efectos cuando exista cosa juzgada sobre el asunto en concreto o cuando la sentencia a «ampliar» se aparte de la doctrina jurisprudencial –bien del Tribunal Supremo, bien de los Tribunales Superiores de Justicia vía casación para la unificación de doctrina–, se aplica igualmente al ámbito del artículo 111 de la LJCA, si bien se ha de tener en cuenta, como ya se ha apuntado, que resultará un supuesto extraño.

Por lo tanto, la remisión que efectúa el artículo 111 de la LJCA debe reducirse considerablemente, porque el procedimiento para la extensión de los efectos de las resoluciones previsto en el artículo 111 de la LJCA debe limitarse al máximo al haber sido examinados ya, en el procedimiento declarativo al resolver sobre la suspensión, la mayor parte de los presupuestos. Por ello parece que hubiese sido más lógico la regulación directa de los trámites en el propio artículo 111 de la LJCA, pues se ha de recordar que en este caso el procedimiento se limitará a una mera solicitud del actor declarando su voluntad de que el proceso declarativo continúe con la emisión de la resolución por la que se le haga beneficiario de la situación jurídica declarada en el proceso principal.

<sup>58</sup> No cabe limitarse, en este supuesto, a la aplicación en bloque de la regulación del artículo 110 de la LJCA a la que se remite el artículo 111 de la LJCA como parece hacer GÓMEZ-FERRER MORANT, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 793, sino que se ha de realizar un esfuerzo compositivo para adecuar los trámites procedimentales a la realidad del artículo 111 de la LJCA.

<sup>59</sup> Concretamente, el artículo 37.2 de la LJCA dice así: «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 cinco días», de lo que la doctrina también infiere que a la solicitud de extensión de efectos no se le deberá incorporar documento acreditativo alguno, así GONZÁLEZ PÉREZ (*Comentarios...*, *op. cit.*, 1999, pág. 1.868) lo justifica diciendo «la prueba acreditativa de la identidad del objeto en los procesos,... estará prejuzgada por la resolución judicial dictada al amparo del artículo 37.2, en cuanto presupuesto de la suspensión que *estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto*».

Contra el auto que resuelva el procedimiento de extensión de efectos siempre cabe recurso, bien de apelación, bien de casación –dependiendo de que órgano lo dicte <sup>60</sup>–. Este régimen especial que prevé expresamente la recurribilidad de estas resoluciones se debe a los importantes efectos que pueden generar <sup>61</sup>.

Una vez que la resolución adquiera firmeza <sup>62</sup> se convertirá en un auténtico título de ejecución, siendo el contenido del mismo los pronunciamientos condenatorios de la sentencia cuyos efectos se amplían. En este caso, lo más adecuado es que el auto por el que se estime la extensión recoja el fallo de la sentencia, cual si fuese una nueva resolución de condena, pues produce respecto de los sujetos del procedimiento los mismos efectos jurídico-materiales que la sentencia sobre los sujetos del proceso originario.

A partir de este título podrá solicitarse la apertura del proceso de ejecución para la satisfacción de la pretensión del actor, sin que su particularidad respecto del supuesto típico de título –la sentencia de condena– sea causa de distinción en el ámbito de la ejecución –se ha de recordar en este punto que título de ejecución son los pronunciamientos de condena y no la resolución que los contiene, de ahí la ausencia total de diferencia–. En este aspecto también es necesario el otorgamiento de un plazo de espera a la Administración condenada para que proceda al cumplimiento de lo que no ha cumplido hasta ahora y ahora le es exigido, tal como si de una resolución vertida sobre el fondo del asunto se tratase.

#### d) Recursos.

El auto que resuelva el procedimiento de extensión podrá ser apelado y recurrido en casación en los términos de los artículos 80.2, 87.2 y 107 de la LJCA.

En cuanto a la apelación se establece el mismo régimen para su admisión que la apelación que corresponda a la sentencia cuya extensión se pretende, es decir, el auto será apelable cuando lo sea la sen-

<sup>60</sup> Si del procedimiento de extensión conoce un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo o un Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, el recurso a interponer contra el auto será el de apelación, mientras que será el de casación si el conocimiento está atribuido a una Sala de lo Contencioso-Administrativo –de los Tribunales Superiores de Justicia o la de la Audiencia Nacional–.

<sup>61</sup> El artículo 80.2 de la LJCA y el artículo 87.2 de la LJCA prevén expresamente la posibilidad de recurrir los autos dictados «en los supuestos» y «en aplicación» de los artículos 110 y 111 de la LJCA, desligando completamente esa previsión de la recurribilidad de los autos dictados en el curso del proceso de ejecución; tratamiento autónomo que se deriva por una parte de lo que se ha mantenido respecto de la desvinculación de este tipo de resoluciones con el proceso de ejecución de aquellas en las que tienen su base y fundamento –sentencias-testigo–, y, por otra, de la necesidad de subrayar el necesario control al que han de ser sometidos estos autos que suponen la resolución sobre el fondo de un asunto como si de sentencia se tratase. No obstante, se debe mencionar la contradicción en que incurre el sistema de recursos, pues cabe la posibilidad de que siendo revisable el auto por el que se resuelve el procedimiento de extensión de efectos no lo hubiese sido la sentencia dictada en el proceso principal, si recayese en una materia que estuviese expresamente excluida del ámbito de los recursos [precisamente el art. 86.2 a) LJCA excluye del ámbito de la casación «Las sentencias que se refieran a cuestiones de personal de las Administraciones públicas, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera», que es una de las materias respecto de las que se reconoce la posibilidad de ampliación].

<sup>62</sup> No obstante, la resolución será firme por la falta de impugnación en el período previsto al efecto o cuando recaiga la resolución del recurso.

tencia en los términos y presupuestos previstos en el artículo 80.1 y 2 de la LJCA. Esta limitación en cuanto a la posibilidad de apelar este tipo de autos fue introducida por la Ley Orgánica 19/2003, pues en el tenor original de la LJCA eran apelables en todo caso<sup>63</sup>. La solución legislativa apuntada es reiterada –de modo ciertamente redundante– por el legislador de 2003 en el propio artículo 110, al que añade un apartado –el 7– en el que se establece que el régimen de apelación de los autos dictados en el procedimiento de extensión de efectos se regirá («ajustará») por las normas generales del artículo 80 de la LJCA.

Por lo tanto, la Ley Orgánica 19/2003 ha introducido un pequeño retoque en los artículos 80.2 y 110 de la LJCA, que viene a subsanar una incongruencia del texto original (de la que dimos cuenta en la monografía *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo*. Del Blanco editores, León, 2003) que era la de considerar apelables todos los autos de extensión del efecto de cosa juzgada (al amparo bien del art. 110, bien del 111 LJCA) sin tener en consideración si la sentencia cuyos efectos se pretendía ampliar era apelable, cuando lo lógico era que, al ser una resolución en íntima conexión con la sentencia (la resolución que se pronuncia sobre la ampliación de efectos es prolongación de la sentencia), tuviera el mismo régimen de impugnación que ésta.

Esta regulación llevaba a situaciones –ya producidas– realmente absurdas, que suponía vaciar *de facto* la institución de la extensión de efectos, en la medida en que el planteamiento del recurso de apelación contra las resoluciones dictadas en los procedimientos tendentes a la ampliación implicaba una demora temporal más amplia incluso que la generada por la opción de plantear un nuevo procedimiento declarativo.

Ante esta situación se reforma el apartado 2.º del artículo 80 estableciendo que los autos que resuelvan los procedimientos de extensión de efectos –se entiende que cualquiera que sea el pronunciamiento que contengan, ya sea estimatorio o desestimatorio de la extensión– serán apelables cuando lo sea la sentencia cuyo ámbito subjetivo pretenda ser ampliado. Así, en caso de que la sentencia original no fuese apelable –en aplicación del régimen del art. 81 LJCA–, el auto que se pronuncie sobre la extensión no lo será tampoco, y por lo tanto, en caso de que reconozca la ampliación será ejecutable directamente, sin que el planteamiento del recurso de apelación evite la apertura inmediata del proceso de ejecución, demorando durante un largo tiempo la posibilidad de extensión.

En el recurso de casación debería haber sucedido lo mismo en la medida en que el artículo 87.2 de la LJCA contiene un tenor en cuanto a la admisibilidad de la casación idéntico al que contenía el artículo 80.2 de la LJCA original, es decir, se admite «en todo caso» la casación contra los «autos dictados en aplicación de los artículos 110 y 111. En este sentido, las mismas críticas apuntadas en los párrafos precedentes se pueden hacer sobre este precepto y su apertura generalizada de la casación, sin tener en cuenta la cuantía ni la materia del proceso en el que ha recaído la sentencia cuya ampliación se pretende.

<sup>63</sup> El tenor original del artículo 80.2 era el siguiente: «Son apelables en todo caso, en ambos efectos, los autos de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, en los supuestos a los que se refieren los artículos 110 y 111» y a partir de la Ley Orgánica 19/2003 se promulgó el siguiente contenido: «La apelación de los autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en los supuestos de los artículos 110 y 111, se regirá por el mismo régimen de admisión de la apelación que corresponda a la sentencia cuya extensión se pretende».