

SECRETARÍA
GENERAL
DE PUBLICACIONES

ESTUDIOS

LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN LA NUEVA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (*)
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de León

SUMARIO: I. Planteamiento general: Los efectos «Entre las partes» y «Erga omnes» de las sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.—II. El problema de los efectos «ex tunc» o «ex nunc» de la anulación de una disposición general.—III. Los efectos ultra partem de las sentencias.—IV. Nota bibliográfica.

I. Planteamiento general: Los efectos «Entre las partes» y «Erga omnes» de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa

Un tema complejo en el Derecho procesal administrativo es el de la determinación del alcance procesal de los efectos de la sentencia.

No se plantean excesivos problemas cuando la sentencia declara la *inadmisibilidad o desestimación* del recurso contencioso-administrativo. En estos casos, la sentencia sólo producirá efectos entre las partes (art. 72 de la LJCA de 1998; igualmente, el art. 86 de la LJCA de 1956; STS de 16 de enero de 1998 Ar. 566), a salvo de la vinculación lógica que produce el contenido del fallo respecto de otros posteriores, pudiendo aludir las sentencias a otras anteriores donde se resolvió una situación similar a efectos de razonar o fundamentar el fallo.

Cuando, en cambio, la sentencia *anule una disposición* o acto, aquélla producirá efectos para «todas las personas afectadas». Deben distinguirse varios casos: las sentencias anulatorias de actos, las sentencias anulatorias de disposiciones, las sentencias que reconocen una situación jurídica individualizada.

(*) El presente trabajo está basado en su libro «Comentarios a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa», Editorial Tecnos, 1999.

El Boletín no se solidariza necesariamente con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados

ISSN: 0211-4267

Depósito Legal: M. 883-1958

NIPO: 051-99-001-0

Edita: Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones
San Bernardo, 62 - 28015 Madrid

Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado

En principio, las sentencias anulatorias de actos tienen un alcance general sobre todas las personas afectadas del que no gozan las sentencias que reconocen una *situación jurídica individualizada*. Como regla general, estos últimos producen efectos sólo entre las partes, si bien respecto de las materias tributaria y de personal la LJCA ha arbitrado un procedimiento específico de carácter incidental en la fase de ejecución de sentencia que afirma los efectos *ultra partem* del fallo judicial (art. 72.3 en directa conexión con los arts. 110 y 111; véase *infra*, tanto respecto del alcance subjetivo de los fallos anulatorios como del alcance de las sentencias que reconocen una situación jurídica individualizada).

La LJCA se olvida de las sentencias que condenan a la Administración a realizar una prestación, o en caso de vía de hecho, a la hora de precisar los efectos de la sentencia (*sentencia estimatoria de una pretensión prestacional* de los arts. 29 y 32.1 de la LJCA, o arts. 30 y 31.2 de la LJCA en caso de vía de hecho). No obstante, el supuesto puede ser asimilado al anterior (sentencias que reconocen una situación jurídica individualizada) considerando que en ambos casos la sentencia obliga a la Administración a conceder o realizar una prestación (acto o actuación). En este sentido, la LJCA llega a asimilar algunas veces ambos tipos de pretensiones [así, en el artículo 42.1.b) a efectos de determinación de la cuantía del recurso] o llega a equiparar el régimen jurídico de toda pretensión que tiene por objeto una prestación [así, el gráfico artículo 71.1.c)].

Si se *anula una disposición*, el artículo 72.2 reafirma los efectos generales del fallo desde el día en que sea publicado el fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada; y también se publicarán «las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas».

Esta doctrina legal está bien asentada jurisprudencialmente, pese a que dicho asiento tiene como una de sus bases la discutible equiparación entre anulación y derogación: «la equiparación de efectos entre anulación de la disposición y su derogación o reforma exigirá, para su eficacia respecto de terceros, de la oportuna *publicación* en el correspondiente periódico oficial, no así, por tanto, para que los efectos de la anulación obliguen a la Administración interesada a partir de la notificación de la sentencia anulatoria por la elemental razón de que, necesariamente, ha sido parte en el proceso» (STS de 9 de diciembre de 1996, Ar. 9.115).

De esta forma, la LJCA de 1998 consigue una precisa regulación sobre el día a partir del cual empiezan a desplegarse los efectos generales (el día en que fue publicado el fallo, siguiendo la doctrina de la STC 160/1997), hecho relevante a efectos de computar el plazo de un año dentro del cual los terceros que no fueron parte en el proceso pueden solicitar la extensión de los efectos de la sentencia en su favor [por ejemplo, solicitando la indemnización que les beneficia, como consecuencia de la anulación de la disposición de carácter general; art. 142.4 de la LPC 30/1992 y 110.1.c) de la LJCA de 1998, donde se concreta dicho plazo; SSTC 42/1997 y 160/1997; SSTS de 4 de julio de 1987, Ar. 5.504, y de 26 de enero de 1994, Ar. 252, y de 12 de enero de 1995, Ar. 41].

Hecho este planteamiento general sobre los efectos de la sentencia desde un punto de vista subjetivo [que se completa con el estudio de los posibles incidentes de ejecución de sentencia en favor de terceros, *infra*], seguidamente se profundiza en la cuestión

de los efectos de la sentencia en su dimensión temporal, es decir los posibles efectos de la sentencia sobre situaciones jurídicas consolidadas o efectos *ex tunc* o *ex nunc*.

II. El problema de los efectos *ex tunc* o *ex nunc* de la anulación de una disposición general

Los efectos de la sentencia han de estudiarse también desde una dimensión temporal, concretamente la posibilidad de que la sentencia afecte a los actos que hayan aplicado la disposición de carácter general declarada ilegal.

Nos lleva este tema irremediablemente al artículo 73, donde termina la regulación de los efectos de la sentencia y donde se prevé que las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente (sobre este supuesto, STS de 1 de febrero de 1985, Ar. 455, con apoyo en el efecto expansivo en favor de terceros de las sentencias anulatorias; SSTC 42/1987 y 26/1994).

Ha de conocerse, en primer lugar, la jurisprudencia que viene desarrollando este criterio, y que no resulta afectada esencialmente por el nuevo artículo 73 (a salvo de su último inciso referido a la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente, donde se permiten los efectos *ex tunc*).

La jurisprudencia apoyó el criterio jurídico-material que hoy se reconoce en el artículo 73, primero, en la discutible equiparación entre derogación y anulación de una disposición general deducida del artículo 120 de la vieja LPA; seguidamente, pervivió la doctrina jurisprudencial buscando apoyo en la propia Constitución, concretamente en el principio de seguridad jurídica.

La propia jurisprudencia llega a reconocer que estamos ante un ámbito de confrontación entre lo que se defiende en la jurisprudencia y lo que propugna la doctrina mayoritaria, contraria a dicha equiparación especialmente por lo que de esta equiparación se obtiene en cuanto a los efectos de la anulación de la disposición general, es decir, los efectos simplemente *ex nunc* de la anulación. En la doctrina puede verse J. M. Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, 6.ª Ed., p. 160; R. Gómez-Ferrer Morant, *REDA* 14, 1977, p. 394; Calonge Velázquez/García de Coca, *REDA* 73, 1992, p. 89.

La jurisprudencia llega a referirse «al punto de vista doctrinal y teórico» para decir: «sin embargo, este sistema de la eficacia *ex tunc* y de la imprescriptibilidad de las posibilidades de impugnación, no es el legal», ya que el principio de seguridad jurídica implica que deben declararse no susceptibles de revisión las situaciones derivadas de actuaciones administrativas que hubieren ganado firmeza (SSTS de 9 de diciembre de 1996, Ar. 9.115, y de 11 de julio de 1990, Ar. 6.152).

Resumiendo los criterios de la jurisprudencia sobre este tema, puede decirse que los recursos directos contra una disposición de carácter general, caso de prosperar, suponen la eliminación de la disposición administrativa impugnada, con efectos *ex tunc*, por consiguiente con pérdida de virtualidad legitimadora de cualquier acto que

en ella pretenda ampararse, pero con subsistencia de los actos firmes dictados en su aplicación tal como exige el principio de seguridad jurídica reconocido por la doctrina constitucional. Es interesante también observar este apoyo en la jurisprudencia constitucional a efectos de reforzar, el Tribunal Supremo, su propia doctrina, pese a que el Tribunal Constitucional no siempre ha seguido este criterio, no obstante mayoritario (STC 45/1989; véase sobre la cuestión A. Blasco Esteve, *REALA* 273, 1997, pp. 13 y ss.; C. Checa González, *Reclamaciones y recursos tributarios*, Pamplona, 1997, p. 59 con algunos testimonios jurisprudenciales que han afirmado efectos *ex tunc*; E. García de Enterría, *REDA* 61, 1989, p. 6, para un estudio de la excepcional STC 45/1989; S. González-Varas Ibáñez, *La rehabilitación urbanística*, Pamplona 1998, p. 167, con el ejemplo de la STC de 20 de marzo de 1997).

Aunque para llegar a la misma conclusión, otras veces la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que los efectos de la sentencia estimatoria de un recurso directo son efectos *ex nunc*, ya que dicha estimación conduce a la eliminación de la disposición administrativa del ordenamiento jurídico «respetando los efectos producidos hasta entonces» (STS de 30 de octubre de 1996, art. 8.481).

Pero la mayoría de las resoluciones judiciales sigue una curiosa argumentación en materia de anulación de una disposición de carácter general. La sentencia que anula la disposición general tiene, en cuanto efecto declarativo un efecto declarativo *erga omnes* y *ex tunc*, pero que finalmente en el terreno práctico (por razones de seguridad jurídica) se convierte en un «efecto *ex nunc*»:

«Aunque en puridad de doctrina la declaración de nulidad de una disposición general, por ser de pleno derecho, produce efectos *ex tunc* y no *ex nunc*, es decir, que los mismos no se producen a partir de la declaración sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica (...) se encuentra atemperada», siendo «los efectos *ex nunc* y no *ex tunc*», siempre lógicamente respecto de los actos firmes, «permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos» (STS de 26 de febrero de 1996, Ar. 1.391).

Habría que distinguir por una parte el planteamiento teórico o ideal, según el cual la anulación tiene efectos *ex tunc*, y el plano «práctico» o real, donde los efectos *ex tunc* se convierten en efectos *ex nunc*, «por razones de seguridad jurídica» (STS de 18 de marzo de 1996, Ar. 2.035; STS de 23 de febrero de 1998, Ar. 1.532; STS de 23 de febrero de 1998, Ar. 1.532; STS de 18 de marzo de 1998, Ar. 3.169). El régimen jurídico-material de los efectos *ex tunc* no se ve confirmado, pues, con el régimen jurídico-procesal, que conlleva la realización efectiva de aquellos otros efectos (efectos *ex nunc*).

Acorde con la doctrina anterior de los efectos *ex tunc* y *ex nunc* de las sentencias es la contraposición entre el criterio teórico de imprescriptibilidad y el práctico de la prescriptibilidad: «ciertamente, las disposiciones administrativas o son válidas o son nulas de pleno derecho. No les resulta aplicable el instituto de la anulabilidad. Pero el hecho de que se predique de ellas la nulidad de pleno derecho no significa que les sea aplicable la doctrina jurisprudencial de la imprescriptibilidad de la acción para

pedir la nulidad de los actos nulos de pleno derecho. Por tanto, se considera que el plazo (exigible) de los dos meses es garantía del principio de la seguridad jurídica que proclama la Constitución (STS de 26 de septiembre de 1996, Ar. 6.707; STS de 11 de octubre de 1994, Ar. 7.571; STS de 26 de septiembre de 1997, Ar. 8.483).

Sin embargo, los efectos del pronunciamiento de nulidad son aplicables a dicha situación pendiente de resolución judicial, «al tratarse de una reclamación pendiente y no de una resolución firme» (STC 145/1996).

Por el contrario, en el recurso indirecto se parte de que su exclusiva finalidad es la anulación del acto de aplicación, por lo cual la ilegalidad de la disposición que sirve a éste de obligado antecedente funciona sólo como motivo de la pretensión anulatoria de aquél, para extraer consecuencias diferentes respecto de los efectos de la sentencia.

En el caso del recurso directo hay actos que siguen desplegando efectos pese a haberse dictado en virtud de una disposición que se entendió nula: los anteriores a la sentencia anulatoria que hubieran alcanzado firmeza. En el recurso indirecto siguen siendo válidos todos excepto el específicamente anulado. En este sentido, se mantiene que los efectos de las sentencias anulatorias de dichos actos aplicativos no pueden trasladarse a otros actos (por ejemplo otras liquidaciones) no impugnadas en tiempo y forma (STS 30 de noviembre de 1996, Ar. 8.330; en este mismo sentido la STS de 9 de diciembre de 1996, Ar. 9.115; STS de 31 de octubre de 1996, Ar. 8.481; STS de 1 de junio de 1991, Ar. 4.881; SSTs de 24 de febrero, 20 de junio y 27 de julio de 1995, Ar. 1.377, 4.711 y 6.090).

En este contexto interesa advertir, en primer lugar, que la jurisprudencia contrapone los efectos de la sentencia estimatoria de un recurso directo a los efectos de la sentencia estimatoria de un recurso indirecto, poniendo de manifiesto las diferencias esenciales: «si se estima el recurso directo, el reglamento se declara nulo de pleno derecho, y por tanto se anula con efectos *erga omnes* y *ad extra*, o lo que es lo mismo es expulsado del ordenamiento jurídico», pero si se estima el recurso indirecto no existen efectos *ad extra* y *erga omnes*, no se produce la eliminación del ordenamiento jurídico (STS de 15 de junio de 1996, Ar. 6.681).

Pero en segundo lugar tras la LJCA de 1998 esta jurisprudencia ha de ponerse en relación con la «cuestión de ilegalidad» que ha de plantear el órgano jurisdiccional que conoció del recurso indirecto, al Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la norma impugnada, una vez la sentencia alcanza firmeza (arts. 27, 123 y ss. de la LJCA de 1998). Lo importante aquí es apuntar que la tramitación de esta cuestión de ilegalidad conduce a una sentencia que, caso de ser estimatoria, produce los mismos efectos que la declaración de nulidad de la disposición de carácter general por la vía de impugnación directa en virtud del artículo 126.2 de la misma LJCA [cuando concretamente se remite al artículo 73, que acaba de ser estudiado, y al artículo 72.2 de la LJCA, que es donde se prevén los efectos generales de la anulación de una disposición de carácter general; puede verse también la Exposición de Motivos de la LJCA § V; igualmente, S. González-Varas Ibáñez, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Tecnos, Madrid 1999, cap. 52, sobre la cuestión de ilegalidad y también cap. 42 § 5 y cap. 41 sobre los recursos en materia de disposiciones generales; artículos 86.3 y 81.2.d), respectivamente].

II. Los efectos *ultra partem* de las sentencias

1. SIGNIFICACIÓN Y PROBLEMÁTICA PREEXISTENTE

A) El contexto en que se sitúan los artículos 110 y 111 de la LJCA.

Se profundiza seguidamente en el estudio de los efectos de la sentencia y, concretamente, en el alcance procesal y límites de la posibilidad de extender los efectos de las sentencias en favor de terceros que no han sido parte en un proceso administrativo y que están interesados en plantear un incidente en la fase de ejecución de sentencias a fin de beneficiarse del contenido del fallo. Habrá que matizar este planteamiento en función de si la sentencia es meramente anulatoria o si reconoce una situación jurídica individualizada (refiriéndose a esta última situación los artículos 110 y 111 de la LJCA). El estudio de estos preceptos requiere conocer, no obstante, el tema en general de la ejecución de los fallos anulatorios de un acto administrativo (sobre los que anulan una disposición de carácter general véase *supra*).

La posibilidad de extender los efectos de la sentencia en favor de terceros tiene además una evidente trascendencia práctica, ya que se relaciona con un problema importante y de especial actualidad que es el de los procedimientos en masa o procedimientos que *afectan* a una pluralidad de sujetos. La posibilidad de extender los efectos de la sentencia en favor de terceros es coherente con el característico efecto *erga omnes* de las sentencias propio del Derecho procesal administrativo y con la necesidad de tutelar procesalmente los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Pero también se pretende, de esta forma, paliar el problema de la sobrecarga de trabajo de los Tribunales (que tanto preocupa a la LJCA de 1998) evitando procesos innecesarios.

B) Las esenciales diferencias entre las sentencias de anulación y las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

La LJCA establece, en principio, una clara diferenciación entre los efectos de la sentencia anulatoria y los efectos de la sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En el primer caso, dicha resolución judicial produce efectos para todas las «personas afectadas» (art. 72.2 de la LJCA de 1998, reiterando el contenido del art. 86.2 de la LJCA de 1956 y separándose de lo que es propio del Derecho procesal civil). En estos supuestos es claro que la «extensión *ultra partem*» se justifica considerando que carece de sentido que, declarada la nulidad de una disposición o de un acto administrativo en virtud de sentencia firme, se ejerza una nueva pretensión anulatoria por un tercero cuando el acto que se trata de impugnar ha desaparecido de la realidad jurídica.

En el segundo caso, la sentencia tiene efectos entre las partes (arts. 73 de la LJCA de 1998, pese a que el nuevo art. 110 de la LJCA prevé un régimen procedimental especial favorable a la extensión de los efectos de la sentencia respecto de terceros que no fueron parte en el proceso; sobre este particular volveremos más adelante).

Como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional, «esta extensión de los efectos de las sentencias *anulatorias* se explica por el carácter constitutivo de las mismas, no en cuanto que derogación de los efectos subjetivos de la cosa

juzgada. Por eso, según la doctrina y la jurisprudencia la extensión de los efectos de las sentencias no se produce en lo que se refiere al *reconocimiento de una situación jurídica individualizada*» (STC 111/1992).

Junto al ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional, también la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene insistiendo en que las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada no pueden llegar a tener los efectos *erga omnes* de las sentencias *anulatorias* (STS de 4 de marzo de 1995, Ar. 2.099; STS de 29 de febrero de 1996, Ar. 1.824; STS de 23 de febrero de 1998, Ar. 1.532). Interesa igualmente la STS de 4 de mayo de 1997, Ar. 1.965: «la sentencia dictada en los recursos de plena jurisdicción producirá efectos de cosa juzgada solamente para los que hubieran sido partes en el pleito, salvo que el Tribunal declare la anulación del acto o acuerdo si existiera mérito para ello».

No obstante, deben matizarse los efectos *inter partes* típicos de las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, ya que en la práctica procesal esta regla no viene teniendo un carácter absoluto, como vamos a comprobar seguidamente. Por otra parte, profundizando en esta materia se descubren algunos problemas respecto de la ejecución de las sentencias anulatorias, pese a sus efectos generales.

2. LOS EFECTOS GENERALES DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

A) El «poder expansivo» de las sentencias anulatorias.

Conviene precisar el efecto *erga omnes* de las sentencias anulatorias, observando el alcance subjetivo del fallo y la posibilidad real de que terceros que no fueron parte en el proceso se beneficien de la sentencia anulatoria.

Pueden distinguirse dos tipos de efectos o consecuencias. Primeramente, la extensión del contenido del fallo anulatorio en favor de «todas las personas afectadas». En segundo lugar, la extensión del fallo respecto de los «litigantes» en un proceso pendiente.

Sobre la primera vertiente del tema es preciso partir de que, anulado un acto, éste «desaparece del tráfico jurídico, no sólo para determinadas personas, sino *erga omnes*». Por eso la sentencia que declara la anulación del acto producirá efecto «tanto en relación con las partes como respecto a las personas afectadas por aquél, hecho que constituye una especialidad del Derecho procesal administrativo». Esta doctrina se justifica, igualmente, por razones de economía procesal, ya que de lo contrario habría que reproducir el proceso para cada persona, evitándose así fallos y situaciones jurídicas contradictorias. En suma, un acto que no existe en el mundo del Derecho no puede producir efecto alguno para nadie (STS de 26 de enero de 1973, Ar. 372, de la que provienen los textos entrecorillados).

La jurisprudencia viene refiriéndose, entonces, a los «efectos expansivos» del fallo anulatorio (por todas, STS de 20 de febrero de 1984, Ar. 971).

Toda esta doctrina representa una «importante modificación o avance respecto a la Ley anterior (a la LJCA de 1956), pues si bien antes de ella y según la anterior jurisprudencia los efectos de las sentencias solamente alcanzaban a quienes fueran parte en el proceso, tal doctrina ha sido superada en la *normativa vigente* (LJCA de 1956), obedeciendo ahora a la lógica de los efectos *erga omnes*» (STS de 26 de enero de 1973, Ar. 372; STS de 1 de marzo de 1983, Ar. 1.353).

Ahora bien, siendo el contencioso-administrativo español esencialmente anulatorio, conviene precisar a qué casos en concreto se aplica en la práctica esta doctrina jurisprudencial y legal basada en los efectos *erga omnes* o generales.

El campo propio de aplicación de esta doctrina es el de los actos expresos y de gravamen dictados por la Administración, con una pluralidad de destinatarios. Por ejemplo, la clásica STS de 26 de enero de 1973, Ar. 372 considera que la anulación de un acto de declaración de ruina se extiende en favor de todos los afectados y no sólo en favor del concreto ocupante de la casa afectada que compareció en el juicio. Esta sentencia permite distinguir entre «la resolución de fondo», la cual sólo puede referirse al acto administrativo en cuanto a la declaración de ruina del edificio concreto cuyo ocupante la impugna, por una parte, y «los efectos procesales», por otra parte, ya que procesalmente la declaración de nulidad del acto administrativo se extiende a todas las personas afectadas (en el presente caso, los demás ocupantes) hayan o no recurrido dicho acto administrativo (otros ejemplos, en situaciones similares: SSTs de 22 de mayo de 1976, Ar. 2.072, y 25 de febrero de 1975, Ar. 768, sentando la necesidad de que se extiendan las rectificaciones hechas por sentencias precedentes respecto de las fijaciones de precios y justiprecios realizadas sobre la base de una disposición anulada por sentencia precedente referida a otros sujetos distintos de los actuales recurrentes; STS de 13 de abril de 1974, Ar. 1.563; STS de 25 de noviembre de 1981, Ar. 5.174; STS de 4 de febrero de 1982, Ar. 835, proclamando la extensión de los efectos a todas las personas afectadas a consecuencia de la anulación de la disposición general).

Así pues, bastaría con la sentencia para que cualquier persona afectada pudiera beneficiarse de la anulación de un acto y, por tanto, de la eliminación del gravamen o carga que aquél impone.

Pero pueden plantearse problemas en cuanto a la determinación de las «personas afectadas» cuando la Administración se resista a extender el fallo en favor de terceros que no han sido parte en el litigio. La jurisprudencia viene sosteniendo que, en estos casos, siempre queda abierta la posibilidad de que los interesados insten la extensión del fallo en vía administrativa y de que, en caso de conflicto con la Administración, interpongan un recurso contencioso-administrativo a fin de que el Tribunal (o Juzgado) declare la obligación de la Administración de someterse al efecto *erga omnes* propio de la sentencia anulatoria, en favor del recurrente.

Sobre esta cuestión se profundizará seguidamente. Antes conviene hacer referencia al típico efecto de la sentencia de anulación sobre los procesos pendientes.

B) *Los efectos generales de la sentencia anulatoria sobre otros procesos en trámite.*

La doctrina del alcance general de las sentencias anulatorias ha encontrado un especial eco a la hora de trasladar el fallo anulatorio a otros procesos pendientes. La especificidad de este tipo de pronunciamientos de anulación facilita la extensión o traslación procesal de los efectos de una sentencia anulatoria a otros procesos pendientes.

Así, la STS de 1 de febrero de 1985, Ar. 455, sienta que «la sentencia anulatoria del Decreto 3632/1974 deja sin contenido el presente pleito», ya que para resolverlo sería obligado entrar a examinar y valorar preceptos legales inexistentes por haber sido invalidados en vía jurisdiccional. Consecuentemente, la «primera» anulación deja

sin objeto el pleito en trámite, debiéndose extender los efectos de aquella sentencia en favor de los actuales recurrentes (puede verse también la STS de 3 de marzo de 1983, Ar. 1.361; STS de 15 de febrero de 1983, Ar. 885).

Igualmente, el acto se anula si los justiprecios se determinan conforme a una disposición general que fue anulada por sentencia anterior (STS de 3 de mayo de 1976, Ar. 1963; STS de 2 de diciembre de 1974, Ar. 4.736; otros ejemplos: STS de 1 de junio de 1992, Ar. 4.807; STS de 25 de abril de 1992, Ar. 3.996; STS de 25 de octubre de 1984, Ar. 4.747; STS de 29 de diciembre de 1982, Ar. 8.113; STS de 29 de diciembre de 1982, Ar. 8.114; STS de 22 de diciembre de 1982, Ar. 8.085; SSTs de 18 de septiembre de 1972, Ar. 3.633, y de 3 de julio de 1972, Ar. 3.300: «anulado el Decreto surge como consecuencia lógica e inevitable la nulidad de los actos derivados de aquéllos»).

En efecto, la sentencia que anula una disposición de carácter general deja sin contenido un pleito pendiente, lógicamente siempre presuponiendo que los actos dictados en aplicación suya no son firmes, como ocurre cuando dichos actos «permanecen recurridos en vía administrativa, careciendo entonces de calidad de firmeza» (STS de 24 de marzo de 1984, Ar. 1.487; STS de 1 de marzo de 1983, Ar. 1.353; la doctrina jurisprudencial dictada con el apoyo del artículo 120 de la LPA cede en estos casos, según deja desprender la STS de 24 de noviembre de 1983, Ar. 5.822).

Por contra, si los actos son firmes, a pesar de haberse anulado la disposición, permanecen inatacables, como ya nos consta.

La posibilidad de extinguir los procesos iniciados o en trámite, una vez que aquéllos quedan «sin objeto» («erledigt» es el preciso vocablo alemán empleado en estos casos), por haberse anulado el acto por otra sentencia precedente en otro proceso, constituye un efecto beneficioso tanto para los recurrentes o particulares como para el propio Tribunal, que consigue archivar el caso.

En estos casos en que el pronunciamiento anulatorio logra desplegar plena eficacia, procesalmente, sobre otros procesos, se ocasiona una satisfacción de las pretensiones del recurrente (STS de 4 de marzo de 1994, Ar. 2.007, con otras referencias jurisprudenciales F.2.º; STS de 4 de marzo de 1995, Ar. 2.099).

En conclusión, el efecto *erga omnes* de la sentencia anulatoria se extiende *ultra partem* en favor de los procesos pendientes o de aquellos que se hayan iniciado:

«Dictada una sentencia anulando un acto o disposición, si existen otros procesos en los que se ha formulado pretensión anulatoria por distintas personas, al extenderse a éstas los efectos de aquella sentencia anulatoria, la consecuencia habrá de ser la de la extinción de los procesos en los que se demandaba la anulación ya pronunciada» (STS de 12 de noviembre de 1991, Ar. 8.809; 23 de febrero de 1993, Ar. 545; STS de 15 de septiembre de 1989, Ar. 6.873).

C) *Problemas de ejecución de las sentencias anulatorias.*

En principio, el acto, por ser ilegal, desaparece del ordenamiento jurídico y por tanto también la carga o gravamen que aquél representa sobre todos los afectados. No se plantearía entonces la necesidad siquiera de interponer recurso alguno por parte de terceros (en idéntica situación que aquellos que obtuvieron la sentencia)

a efectos de beneficiarse de la anulación decretada judicialmente. El problema de la extensión de los efectos de una sentencia, en favor de terceros que no fueron parte en el proceso, afectaría exclusivamente, por tanto, a las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada (véase *infra*).

Pero pueden plantearse problemas en cuanto a la tutela de las posiciones jurídicas afectadas por la sentencia especialmente en caso de persistir el gravamen del acto administrativo respecto de ciertos sujetos que no litigaron pero que se encuentran en la misma situación que aquellos otros que consiguieron la sentencia anulatoria. Especial interés tiene entonces el tema sobre las actuaciones procesales que deben realizar estos sujetos interesados o afectados.

En este contexto, la singular STC 4/1985, citando dos sentencias anteriores del Tribunal Supremo, estimó un recurso de amparo en favor de personas que no fueron parte en el proceso y que pretendieron plantear un incidente en la fase de ejecución de la sentencia que les afectaba. Se apoyó el Tribunal Constitucional en que la expresión «partes interesadas» (de la LJCA de 1956, artículo 110.1) no podía entenderse como sinónima de «partes litigantes». «En el asunto objeto del presente recurso de amparo parece evidente a la Sala del Tribunal Constitucional que los recurrentes, propietarios de distintos elementos del edificio cuya licencia fue anulada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial de Bilbao y cuya demolición fue también dispuesta por la propia sentencia, tienen derecho a la cualidad de parte interesada en el proceso (de ejecución de dicha sentencia), aunque no puedan considerarse, porque no lo fueron, partes litigantes en el proceso principal del que el de ejecución trae su causa (...)».

En este caso, la legitimación para comparecer en el proceso de ejecución de los actuales demandantes de amparo tiene el carácter de sobrevenida, si se toma la perspectiva del proceso principal en el que originariamente no ostentaban tal cualidad procesal.

Añade el Tribunal Constitucional que el artículo 24 de la Constitución habilita a los actuales recurrentes a comparecer como parte en el proceso principal, siempre que no hayan podido serlo en éste y aleguen un derecho o interés legítimo y personal que pueda verse afectado por la ejecución que se trate de llevar a cabo. El artículo 24 de la Constitución no contiene sólo una prohibición de indefensión, sino también un contenido positivo en orden a la tutela efectiva (en este contexto, es usual hacer referencia a un famoso ATS de 29 de noviembre de 1985, comentado por J. Toledo Jádenes, *RAP* 109, 1986, pp. 247 y ss.).

Dentro de este marco se situaría la LJCA de 1998 ya que, cuando regula la ejecución de sentencias, ha previsto que «cualquiera de las partes y *personas afectadas*» podrá instar la ejecución forzosa de la sentencia (artículo 104.2, *in fine*) sustituyendo la mención a las «partes interesadas» que preveía el artículo 110 de la LJCA de 1956. Por otra parte, el citado artículo 104.2 de la LJCA de 1998 se refiere tanto a las sentencias anulatorias como a las sentencias que condenan a la Administración a dictar un acto.

Pero la cuestión no siempre parece tan clara a la luz de la compacta y dominante interpretación jurisprudencial de las Altas instancias de la jurisdicción contencioso-administrativa. Interesa estudiar los criterios jurisprudenciales existentes en la actualidad (a la luz de la vigente LJCA, arts. 72, 104 y 110).

En este sentido, es cierto que se tutelará el derecho de quien se encuentre en idéntica situación que los recurrentes que obtuvieron el fallo anulatorio, pero esta pretensión anulatoria se encauzará a través de un recurso contencioso-administrativo previa reclamación ante la Administración de la extensión en su favor de la anulación decretada judicialmente:

«El único camino para que se decida sobre esta cuestión es acudir a la vía administrativa solicitándolo (la extensión de los efectos *erga omnes* de la sentencia anulatoria), como ha hecho el actual recurrente y, si le es denegado, impugnar el acto ante esta Jurisdicción; por lo que ha de ser rechazada la petición de inadmisibilidad y entrar en el fondo de la cuestión debatida» (STS de 31 de marzo de 1977, Ar. 1.457).

El *quid* de la cuestión estaría en la improcedencia de los incidentes de ejecución de la sentencia anulatoria, por parte de terceros, cuando por esta vía «se intenten obtener los mismos efectos equivalentes a un reconocimiento de una situación jurídica individualizada, que habrían de ser objeto de una pretensión ejercitada de manera autónoma» (ATS de 31 de julio de 1991, Ar. 6.518).

En definitiva, cuando ocurre esto es porque no basta con la anulación y sus efectos generales. El sujeto pretenderá la extensión en su favor de los efectos de la sentencia, considerándose esta petición como algo «positivo» (un equivalente a una posición jurídica individualizada) lo cual requerirá la iniciación de un proceso sobre la base de la sentencia anulatoria. Como dice la STS de 29 de febrero de 1996, Ar. 1.824 F.7 «todo incidente de ejecución de sentencia presupone legalmente la declaración del derecho que precisamente se trata de hacer valer». En la fase de ejecución de una sentencia pueden esgrimirse pretensiones que, por haber sido estimadas previamente en el proceso, resulten indiscutibles (STS de 29 de febrero de 1996, Ar. 1.824 F.7). La anulación tiene efectos generales en tanto en cuanto «no se posibilite el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas» (STS de 4 de marzo de 1995, Ar. 2.099).

Téngase en cuenta que, en el Derecho procesal administrativo, el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas se entiende como cualquier actuación o medida que sea necesaria para restablecer una determinada posición jurídica (*más allá* de la simple anulación). Toda esta construcción no desmiente por tanto los efectos *erga omnes* o generales de la sentencia anulatoria y la consiguiente innecesariedad de realizar actuaciones procesales por parte de los afectados: lo que ocurre es que si al afectado *no le basta* con la anulación su pretensión tenderá a un reconocimiento individualizado que ha de seguir este régimen procesal:

«Aun siendo indiscutido el efecto *erga omnes* de las sentencias anulatorias de un acto, procede previamente brindar a la Administración la oportunidad de realizar los actos oportunos para lograr todas las consecuencias inherentes a la anulación de sus actos, mediante la correspondiente petición en vía administrativa, sin perjuicio de recurrir en su caso al ulterior cauce procesal jurisdiccional para la efectividad de los derechos que brinda este artículo 86.2 a quien no han sido parte en el proceso» (ATS de 31 de julio de 1991, Ar. 6.518). (La cursiva, también en este caso, es nuestra).

Los Tribunales han podido apoyarse, con este fin, en que este efecto *erga omnes* de las sentencias anulatorias de actos no consigue procesalmente tener el mismo alcance

de los efectos de la sentencia anulatoria de una disposición, según afirma la STS de 4 de marzo de 1995, Ar. 2.099: «si bien cuando se anula por sentencia una *disposición de carácter general* se extiende la eficacia de la cosa juzgada no sólo a las partes litigantes sino a las demás personas afectadas por la disposición anulada, este efecto no es en cambio tan evidente cuando la sentencia *anula un acto administrativo*».

3. LA PROBLEMÁTICA DE LOS EFECTOS «ULTRA PARTEM» DE LAS SENTENCIAS DE RECONOCIMIENTO DE UNA SITUACIÓN JURÍDICA INDIVIDUALIZADA

Hemos podido comprobar cómo el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia afianzan los efectos *erga omnes* de las sentencias anulatorias, considerando estos efectos generales como algo típico y esencial de los fallos anulatorios. A esta situación se contraponen los fallos o pronunciamientos de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, ya que éstos tienen solamente efectos *inter partes* (art. 72.3 de la LJCA).

Sin embargo, esta última afirmación, como aquella otra, también debe matizarse, ya que la jurisprudencia admite que los terceros interesados puedan beneficiarse del fallo de reconocimiento de una situación jurídica individualizada si están en idéntica situación que los sujetos que obtuvieron la sentencia favorable siempre que ejerciten el correspondiente recurso contencioso-administrativo en el que soliciten el reconocimiento de la misma prestación que fue concedida en aquella otra sentencia (previa reclamación ante la Administración de la prestación correspondiente).

En la práctica, mediante esta doctrina se consigue la extensión de determinados derechos (reconocidos en una sentencia) en favor de terceros en idéntica situación (emolumentos, pensiones, derechos económicos en general, derechos de cualquier clase, beneficios, etc.).

Este es el caso, entre una multitud de *ejemplos* jurisprudenciales, de la STS de 23 de marzo de 1979, Ar. 1.412. En este supuesto, la Administración había denegado la petición de los recurrentes, de obtener los mismos beneficios que habían conseguido otros compañeros de trabajo en un proceso anterior contra la Administración. El Tribunal Supremo, revocando la sentencia de instancia, sienta que dichos beneficios no «serán sólo aplicables a los referidos 23 empleados que los reclamaron y obtuvieron por la citada sentencia favorable del Tribunal Supremo (...) pues siendo idéntico el supuesto contemplado y darse unas mismas situaciones en todos ellos, la argumentación de fondo del Tribunal Supremo contenida en esa su anterior sentencia tiene que ser también válida para estos últimos litigantes puesto que se hallan en iguales circunstancias que aquellos otros que antes litigaron, y a fin de con ello evitar tales situaciones antagónicas solamente dependientes de ser o no reclamantes en aquel primer litigio».

Así también la STS de 4 de diciembre de 1981, Ar. 4.837, declara la aplicación extensiva, de ciertas sentencias precedentes, a los recurrentes que no fueron parte en aquellos procesos, «abarcando la liquidación y abono de atrasos todo el período de prestación de servicio de los recurrentes». Este fallo traslada a este tipo de situaciones la doctrina de los efectos *erga omnes* propia de las sentencias anulatorias.

Otro ejemplo similar es el de la STS de 15 de noviembre de 1976, Ar. 4.831, donde se declara que, en identidad de supuestos, deben extenderse los efectos de la sentencia que declara ilegal la *denegación presunta* de la solicitud de los recurrentes donde se insta el reconocimiento del derecho a recibir los sueldos legales autorizados

en los mismos términos de una sentencia anterior en favor de otros recurrentes (otros ejemplos: STS de 9 de diciembre de 1983, Ar. 6.148, respecto de una denegación expresa a ser clasificados como Jefe de Servicio; STS de 4 de mayo de 1997, Ar. 1.965, sobre pensiones de jubilación; STS de 4 de marzo de 1974, Ar. 2.002, concerniente a reconocimiento de trienios; STS de 17 de julio de 1984, Ar. 4.400, en materia de derechos económicos en materia de personal; SSTS de 17 de julio de 1984, Ar. 4.400, y 23 de junio de 1972, Ar. 2.826, sobre remuneración de personal al servicio de la Administración; STS de 1 de abril de 1987, Ar. 2.689, relativa a una impugnación de un acto presunto, aplicando el Tribunal Supremo la doctrina de una sentencia anterior a efectos de estimar la pretensión de las recurrentes; STS de 8 de abril de 1972, Ar. 2.039, extendiendo los efectos de una sentencia anterior, ante la negativa de la Administración, en favor del «resto de los compañeros de escalafón que se hallan en idéntica situación a los citados»).

El reconocimiento de una situación jurídica individualizada puede ser el reconocimiento de una determinada clasificación de personal en un grupo administrativo, y podrá instarse por haberse anulado previamente una *disposición de carácter general*.

En este sentido, algunas veces la extensión de los efectos de una sentencia en favor de terceros no recurrentes se ha apoyado en el efecto *erga omnes* propio del pronunciamiento de anulación que, en todo caso, antecede al pronunciamiento de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, especialmente cuando éste se basa en la anulación de una disposición de carácter general.

En esta línea, la STS de 28 de enero de 1977, Ar. 264, afirma que «de anularse los preceptos del reglamento por ellos combatido el efecto anulatorio se producirá *erga omnes* y por tanto respecto de los cinco recurrentes mencionados en el precedente considerando». Igualmente, las SSTS de 21 de noviembre de 1977, Ar. 4.273, y de 17 de julio de 1984, Ar. 4.400, declaran que deben trasladarse los efectos de sentencias precedentes y por tanto determinados beneficios económicos en favor de los recurrentes, una vez se anuló la disposición de carácter general, basándose en los efectos *erga omnes* de las sentencias de anulación.

Se considera, pues, que aunque el recurrente no fuera parte en «aquel proceso la sentencia produjo efectos respecto a él por estar afectado por la Orden que aquella sentencia anuló» (STS de 31 de marzo de 1977, Ar. 1.457). «Resulta intrascendente la circunstancia de que uno de los recurrentes no haya interpuesto el previo recurso de reposición contra el Decreto atacado» (STS de 29 de septiembre de 1976, Ar. 3.693, en materia, asimismo, de personal, reconociendo consecuentemente un determinado «coeficiente multiplicador» al recurrente).

Otro apoyo se encuentra en la doctrina general de la *cosa juzgada*, precisamente por no existir razón alguna para excepcionar los requisitos de este presupuesto procesal en estos casos: «si ésta (la sentencia) es estimatoria y *anula* el acto o disposición produce efecto *erga omnes*, pues en otro caso no existe razón alguna para que sufran derogaciones las normas generales sobre cosa juzgada» (STS de 9 de diciembre de 1983, Ar. 6.148; STS de 30 de noviembre de 1983, Ar. 5.948).

Esta jurisprudencia sirve, asimismo, para ejemplificar cómo los interesados se ven en la *necesidad de instar ante la Administración* la extensión en su favor del fallo

que, en idénticas condiciones, favoreció a otros sujetos. El sistema está lejos de permitir en estos casos simples incidentes de ejecución de sentencia (tema éste sobre el que se profundiza *infra*).

Antes conviene matizar los famosos efectos *intra partem* de las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En esencia, los efectos de la sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada son *inter partes* en el sentido de que en el proceso correspondiente no pueden extenderse los efectos de la sentencia en favor de terceros. Pero esto no obsta para que la sentencia llegue a desplegar efectos *ultra partes* a través de otro proceso.

Este es básicamente el contenido de una sentencia ilustrativa (a pesar de su *difficil* redacción) del Tribunal Supremo, de 4 de diciembre de 1981, Ar. 4.837, cuando sienta que, si bien en la «primera» sentencia no procedía pronunciarse sobre la situación jurídica individualizada de quien no había sido parte en el pleito (afirmación acorde con los límites subjetivos del proceso en virtud de los cuales sólo puede ventilarse con las partes intervinientes en el mismo), ello no cercena los efectos *erga omnes* de la sentencia anulatoria pues tal efecto no se extiende directamente al reconocimiento de las situaciones jurídicas individualizadas de los que no fueron parte en el proceso, las que deberán ser objeto de atención por la Administración al llevar a puro y debido efecto la sentencia adoptando las medidas adecuadas a la respectiva situación de los demás afectados por la anulación, que si no obtienen de oficio o a su instancia el reconocimiento procedente como consecuencia del fallo, podrán interponer otros procesos, previa solicitud de la extensión a su favor de lo resuelto jurisdiccionalmente.

Así pues, si bien a los afectados por una sentencia anulatoria les bastaría con la declaración de nulidad, los interesados en hacer valer una situación jurídica individualizada habrán de instar las correspondientes actuaciones procesales, ya que estas sentencias tienen sólo efectos entre las partes. Pero, entonces, esta posibilidad de instar procesalmente la extensión en su favor de una sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada *proveniría del pronunciamiento anulatorio* que presupone —o está implícito en— la sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada. En definitiva, siendo esencialmente anulatorio todo el contencioso-administrativo, éste muestra una clara disponibilidad en favor de la extensión *ultra partem* de los efectos de la sentencia.

Se afirma así que, al anularse el acto o disposición, la sentencia producirá efectos *erga omnes*, debiéndose proceder a la extensión del reconocimiento de la situación jurídica individualizada (STS de 30 de noviembre de 1983, Ar. 5.948; STS de 17 de julio de 1984, Ar. 4.400; STS de 4 de mayo de 1997, Ar. 1.965, y otras *supra* citadas en este mismo contexto).

Llega a razonarse, en este sentido, que «para la ejecución de la sentencia «*erga omnes*» no ha de tenerse en cuenta la naturaleza de la pretensión deducida (arts. 41 y 42 de la Ley Jurisdiccional) sino el contenido de la sentencia» (STS de 9 de diciembre de 1983, Ar. 6.148; STS de 30 de noviembre de 1983, Ar. 5.948).

Finalmente, es preciso subrayar que un ámbito de aplicación típico o característico de toda esta jurisprudencia es el de los *casos de personal*, hecho éste significativo

considerando que el nuevo régimen del artículo 110 de la LJCA de 1998 se refiere, asimismo, a esta materia. En este contexto, el artículo 110 habría venido a facilitar procesalmente la traslación del fallo, en idéntica situación, en favor de terceros.

4. SENTENCIAS DE RECONOCIMIENTO DE UNA SITUACIÓN JURÍDICA INDIVIDUALIZADA Y INCIDENTES DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

La jurisprudencia de la jurisdicción contencioso-administrativa que se ha referido a este problema de la posibilidad de plantear un incidente de ejecución de sentencias respecto de las que estiman una pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada niega esta posibilidad procesal apoyándose en que los efectos *erga omnes* y *ultra partes* sólo pueden ser predicados respecto de los fallos anulatorios pero no respecto de las sentencias que estiman una pretensión de plena jurisdicción (ATS de 31 de julio de 1991, Ar. 6.518; STS de 29 de febrero de 1996, Ar. 1.824; STS de 7 de noviembre de 1997, Ar. 9.660, concluyendo que no puede plantearse un incidente en la fase de ejecución de sentencias).

Puede seleccionarse en este contexto el siguiente párrafo jurisprudencial: «entre los efectos de la sentencia y el alcance subjetivo de la ejecución de ésta debe existir una exacta correlación, pues en definitiva la ejecución de la sentencia no es algo ajeno a sus efectos, sino el principal de ellos». «Como los apelantes no consta que fueran parte en el proceso, en el que se dictó la sentencia, mal pueden reclamar en su beneficio nada que concierna a las eventualidades sobre la ejecución o inejecución de una sentencia que no produce efectos frente a ellos (...) como beneficiarios de los derechos que derivan del Decreto anulado» (STS de 12 de febrero de 1993, Ar. 975).

Toda pretensión que pretenda un pronunciamiento individualizado tendrá que realizarse a través de los cauces «normales» de impugnación, como ya nos consta.

Pero mención especial merece una fundamental STS de 7 de noviembre de 1997, Ar. 9.660, que refleja gráficamente el momento de transición entre la jurisprudencia precedente y el artículo 110 de la LJCA de 1998.

En este caso, la sentencia recurrida de la Audiencia Nacional llegaba a admitir la posibilidad de que, mediante un simple incidente en la fase de ejecución de sentencias, un tercero pudiera llegar a beneficiarse de los efectos que la sentencia tenía en favor del recurrente.

Sin embargo, interpuesto recurso de casación, por la parte perjudicada por dicha decisión del Tribunal de instancia, el Tribunal Supremo lo estima, llegando a la conclusión de que los efectos de la sentencia no podían extenderse en favor de terceros, mediante dicho incidente.

Lo más interesante de este supuesto son, sin embargo, los razonamientos del Tribunal Supremo, en favor de poder plantear dicho incidente; este incidente evitaría la «repetición de múltiples procesos que se entienden innecesarios»; y, si no pueden reconocerse efectos *ultra partem* de la sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada no se debe sino a que el ordenamiento jurídico no permite llegar a otra conclusión. El Tribunal Supremo llega incluso a corregir ciertos errores del recurso

de casación planteado, en aras de facilitar un examen sobre el fondo, hecho significativo considerando que lo normal es la inadmisión del recurso en estos casos considerando el rigor formal propio del recurso de casación (en concreto, el Tribunal Supremo, en este supuesto, corrige la errónea cita del recurso, del art. 86.2, afirmando que la *base legal* es el 95.1.2).

Debe, por tanto, iniciarse un nuevo proceso impugnando el acto denegatorio de la solicitud (en idéntico sentido, STS de 7 de noviembre de 1997, Ar. 9.660).

Es más, la extensión directa de los efectos del fallo mediante un trámite de ejecución, decretada judicialmente, puede llegar a vulnerar el artículo 24 de la Constitución. Así se declaró, con ciertos matices, en la STC 111/1992. En este supuesto, el Tribunal Constitucional entendió que, si bien la posibilidad de extensión de los efectos de una resolución judicial más allá de la ordinaria eficacia *inter partes* no resulta contraria a la Constitución, siempre que se respeten los derechos constitucionales de todos los afectados por la ejecución de la sentencia (siendo este tema un tema de legalidad ordinaria), lo cierto es que esta posibilidad no puede llegar a privar injustificadamente la utilidad de un recurso. En este sentido, «desde el momento en que los efectos del fallo recurrido se extienden por vía de ejecución a cualquier persona que, encontrándose en similar situación a la de los que forman parte del proceso, lo solicite, es claro que el recurso de apelación en interés de la ley que se haya interpuesto pierde su finalidad intrínseca y su utilidad propia para convertirse en un recurso puramente teórico».

5. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ARTÍCULOS 110 Y 111

Pues bien, los artículos 110 y 111 no afirman realmente la posibilidad general de plantear simples incidentes en fase de ejecución de sentencias ni siquiera en materia de personal o tributaria, que son los casos a los que se refiere.

No obstante, establecen un concreto régimen procesal favorable al interesado que permite extender los efectos de la sentencia estimatoria de una pretensión para el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en beneficio de terceros que no han sido parte en el proceso.

Los presupuestos son, en resumen, la existencia de una «situación idéntica», la «competencia del Tribunal» y el «plazo de un año».

El primer presupuesto tiene carácter subjetivo: «que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo». La jurisdicción contencioso-administrativa habrá de observar la existencia de posibles fraudes de ley, concretamente cuando la Administración dicte un acto con pluralidad de destinatarios con diversos contenidos aparentes a efectos de eludir el régimen jurídico de este artículo 110.

El segundo presupuesto es de índole objetiva o competencial: «que el Juez o Tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada».

Finalmente, la LJCA plasma un requisito o presupuesto *temporal*: «que se solicite la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última

notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso». Si se hubiere interpuesto recurso en interés de la ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste (puede verse la STC 111/1992, comentada *supra*).

Este último presupuesto «temporal», del plazo de un año, al que ya nos hemos referido *supra*, fue valorado negativamente por el Informe al Anteproyecto de Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, del Consejo General del Poder Judicial, por constituirse en una excepción frente a los plazos generales para interponer recursos contencioso-administrativos que puede convertirse en un mecanismo para «eludir la extemporaneidad de los recursos de todos aquellos que no han manifestado en tiempo debido su intención de acudir a la jurisdicción para hacer valer sus pretensiones». Como solución se proponía —por el CGPJ— la obligación de manifestar por parte del interesado dentro del plazo general para interponer el recurso contencioso-administrativo su disconformidad con el acto, aunque no se le obligase legalmente a interponer el recurso.

En conclusión, junto a los efectos favorables para los ciudadanos, mediante este sistema puede esperarse que se palie el problema de la sobrecarga de trabajo de los Tribunales y el riesgo de contradicciones entre sentencias. Sobre el régimen procesal previsto en estos casos se profundiza seguidamente.

6. EL RÉGIMEN PROCESAL QUE CONCRETAMENTE PREVÉ EL ARTÍCULO 110 DE LA LJCA

La LJCA de 1998 se decanta en favor de la solución de los incidentes, pero con tantos matices que, más bien, puede calificarse la solución de «intermedia o de equilibrio» entre la posibilidad de plantear un simple incidente en la fase de ejecución de sentencias y la necesidad de iniciar un proceso administrativo. Por eso, se arbitra un régimen procesal más favorable que el existente en el momento de promulgarse la LJCA de 1998 respecto de la extensión de los efectos de la sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada en favor de terceros en identidad de situación.

Concretamente, si un particular observa que en un caso o supuesto como el suyo se reconoce una determinada prestación o situación jurídica individualizada, aquél ha de dirigirse a la Administración para solicitar también su reconocimiento. Si transcurrieron tres meses sin que se notifique resolución alguna o cuando la Administración denegare la solicitud de modo expreso, es cuando 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.

La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado, al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones, sustanciándose por los trámites establecidos para los incidentes, pero sin que haya lugar a la celebración de vista.

¿Cómo se tramita el incidente? El Juez o Tribunal de la ejecución recaba de la Administración las actuaciones referentes al incidente planteado y, si se reciben en los veinte días siguientes, ordena que se pongan de manifiesto a las partes por plazo común de tres días. En otro caso, resuelve sin más por medio de auto, en el que

no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

Ciertas precauciones lógicas deben finalmente tomarse por el Juzgado o Tribunal. Habrá de comprobarse, si existe cosa juzgada, o si la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99. En estos casos el incidente se desestimarà. Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.

7. EL ARTÍCULO 111 DE LA LJCA

También es original, en el Derecho procesal administrativo español, el artículo 111 de la LJCA. Este precepto se enfrenta con el problema de la tramitación de varios recursos y presupone que el Juzgado o Tribunal ha decidido no acumularlos tramitando uno o más recursos con carácter preferente y suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia de los primeros (con arreglo a la facultad que les otorga en este sentido el art. 37.2 de la misma ley). Entonces, una vez recae sentencia, los recurrentes afectados por la suspensión podrán interesar, del Juez o Tribunal de la ejecución, que extienda a su favor los efectos de la sentencia o sentencias firmes recaídas en los recursos resueltos (concretamente, el régimen procesal que acabamos de estudiar establecido en los apartados 3, 4 y 5 del art. 110, en cuanto resulten aplicables).

Hay que pensar que este artículo 111 encontrará aplicación en caso de ser muy numerosos los recursos planteados, ya que, de lo contrario, más que descargar de trabajo a los Tribunales o Juzgados de la jurisdicción contencioso-administrativa (esta es la *ratio legis* de los arts. 37.2 y 111 de la LJCA) se conseguiría lo contrario, ya que este régimen presupone la tarea no siempre fácil de comprobación de la identidad entre todos los casos planteados y la selección de un caso a efectos de su tramitación procesal.

8. RECAPITULACION

A modo de recapitulación, y según hemos podido comprobar, todo el sistema de los efectos de la sentencia se monta sobre la idea de los efectos generales o *erga omnes* de las sentencias anulatorias (conforme a la propia esencia del concepto de «anulación» y sus efectos constitutivos) por contraposición a los efectos *inter partes* de las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

Siendo esto cierto, hemos tenido, no obstante, que matizar ambas afirmaciones. Primeramente, ya que la extensión de los efectos de una sentencia anulatoria puede representar una pretensión de reconocimiento individualizado cuya satisfacción habrá de perseguirse mediante una impugnación autónoma.

Por otra parte, aun cuando las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada no tienen más que efectos *inter partes*, lo cierto es que aquéllas fundamentan el ejercicio de un ulterior recurso que puede interponerse con el fin de

que el Juzgado o Tribunal extienda los efectos de aquella en favor de terceros que no plantearon el recurso que dio origen a dicha sentencia.

Estas afirmaciones deben relacionarse con el artículo 110 de la LJCA de 1998, precepto que reconoce o arbitra un sistema procesal que viene a simplificar y facilitar la ejecución de ciertas sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en favor de terceros interesados.

Pero las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada no pueden lógicamente llegar a tener un régimen procesal más favorable que las sentencias de anulación (por esencia, la sentencia anulatoria, por su carácter constitutivo y sus efectos *erga omnes*, tendrá siempre mayores efectos que la sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada). Aunque solo sea por esto, parece lógico insistir en una interpretación que tienda a la sustanciación de incidentes en la fase de ejecución de la sentencia anulatoria por parte de terceros interesados o afectados por la ejecución, con apoyo en el nuevo artículo 104.2 de la LJCA cuya aplicación deberá ser durante los próximos años objeto de desarrollo por parte de los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo.

9. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ANULATORIAS DE ACTOS QUE DENIEGAN (PRESENTA O EXPRESAMENTE) LA SOLICITUD DE UN PARTICULAR

Se plantean en este contexto problemas jurídicos que se derivan de la poco afortunada opción de la LJCA en favor del sistema procesal de impugnación de actos de denegación, mediante pretensiones de anulación. ¿Qué efectos procesales tienen estas sentencias que anulan actos que denegaron el requerimiento a un acto hecho por el particular frente a la Administración? ¿Son los propios de una sentencia anulatoria conforme a su carácter anulatorio? ¿Pueden los terceros interesados plantear incidentes en la fase de ejecución de sentencias?

No pretendemos responder convincentemente a estos interrogantes ya que es el Legislador quien debería haberlo hecho, bien optando por la solución ideal de regular estos casos desde el punto de vista de una pretensión de condena o prestacional (de los artículos 29 y 32 de la LJCA) bien regulando claramente los efectos de la sentencia anulatoria de actos de denegación en estos casos en el artículo 72 de la LJCA o en cualquier otro precepto.

Puede no obstante razonarse que el régimen de los efectos de las sentencias de anulación de denegaciones de solicitudes de los particulares no será evidentemente el propio de las sentencias anulatorias sino el propio de las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada: la propia práctica jurisprudencial viene a equiparar ambas sentencias por lo que se refiere a los efectos, tal como ya nos consta (SSTS de 15 de noviembre de 1976, Ar. 4.831, y de 1 de abril de 1987, Ar. 2.689, y otras citadas *supra*). En definitiva, esta asimilación se deriva del hecho de que, en ambos casos, la sentencia contiene una obligación de hacer. Lo contrario (mantener que los efectos de estas sentencias anulatorias de denegaciones administrativas, que obligan a la Administración a dictar el acto solicitado, son *erga omnes*) llevaría a sostener que la Administración tendría que dictar tantos actos como personas interesadas estuvieran en idéntica situación.

Todo este sistema puede considerarse, igualmente, aplicable respecto de las sentencias que estimen una pretensión prestacional de los artículos 29 y 32, a pesar de que la LJCA tampoco ha regulado los efectos de las sentencias que estimen este tipo de pretensiones (en el art. 72 o en otro artículo).

Hecha esta salvedad, téngase no obstante en cuenta que el artículo 104.2 de la LJCA reconoce la posibilidad, a los «afectados», de instar la ejecución forzosa de la sentencia que obligue a la Administración a dictar un acto [artículo 71.1.c) de la LJCA], pudiendo servir este precepto de cauce procesal para la tutela de las posiciones jurídicas de los afectados por la ejecución de este tipo de sentencias anulatorias de denegaciones que ordenan a la Administración a dictar un acto.

Las reflexiones que acaban de hacerse no hacen sino confirmar que la regulación de la pretensión de anulación de denegaciones, desde el punto de vista de la anulación (y no desde el punto de vista de la pretensión a una prestación), es fuente de problemas y contradicciones procesales (puede verse, con otros ejemplos, S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Tecnos, Madrid 1999). El supuesto se incardina dentro de las pretensiones y de las sentencias de anulación pero no queda más remedio que entender que el supuesto se refiere a las sentencias que decretan una obligación de hacer.

DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

RESOLUCIÓN de 24 de febrero de 1999, de la Secretaria General Técnica, sobre la Declaración del Gobierno de España, de 11 de septiembre de 1998, en respuesta a la formulada por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en fecha 30 de julio de 1998, al Convenio sobre competencia judicial y ejecución de sentencias en materia civil y mercantil, firmado en Bruselas el 27 de septiembre de 1968, con las modificaciones efectuadas por los Convenios de Luxemburgo de 9 de octubre de 1978, y de San Sebastián de 26 de mayo de 1989 (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 28 de enero de 1991) («BOE» núm. 66, de 18 de marzo).

Declaración del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte formulada el 30 de julio de 1998

Tengo el honor de referirme al Convenio relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, firmado en Bruselas el 27 de septiembre de 1968, y al Protocolo relativo a su interpretación por el Tribunal de Justicia, firmado en Luxemburgo el 3 de junio de 1971, con las adaptaciones introducidas en ellos por el Con-

venio relativo a la adhesión del Reino de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en lo sucesivo denominado «el Reino Unido»), firmado en Luxemburgo el 9 de octubre de 1978 y ratificado el 7 de octubre de 1986 por el Reino Unido, y las adaptaciones introducidas por el Convenio relativo a la adhesión de la República Helénica, firmado en Luxemburgo el 25 de octubre de 1982 y ratificado el 31 de julio de 1989 por el Reino Unido, y las adaptaciones introducidas por el Convenio relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa, firmado en Donostia-San Sebastián el 26 de mayo de 1989 y ratificado el 13 de septiembre de 1991 por el Reino Unido (en lo sucesivo denominado «el Convenio»).

Declaro por la presente, en nombre del Gobierno del Reino Unido, que el Convenio se aplicará a Gibraltar, territorio cuyas relaciones internacionales son competencia del Gobierno del Reino Unido.

Declaro, asimismo, que las siguientes disposiciones del Convenio se aplicarán en Gibraltar de la manera siguiente:

Artículo 3: En el segundo párrafo, las referencias a ciertas disposiciones relativas a la competencia que mencionan al Reino Unido, serán válidas, «mutatis mutandis» para Gibraltar;

Artículo 30: La mención del Reino Unido en el segundo párrafo será válida también para Gibraltar;