

## **La identidad de situaciones como requisito sustancial de la extensión de sentencias en la vía de lo Contencioso.**

*M. Montserrat Cunillera Busquets. Profesora de la Escuela de Práctica Jurídica del Il·tre. Colegio de Abogados de Sabadell. Jefe del Servicio de Gestión Tributaria del Ayuntamiento del Vendrell. Letrada de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Sabadell (en excd).*

No cabe duda que el fundamento de la extensión de sentencia acogido en el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa reside en el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española, de tal modo que, como viene afirmando la doctrina, existe un derecho a que todos los administrados que se encuentren en una situación litisconsorcial idéntica respecto de una sentencia que les pueda beneficiar, dictada en un procedimiento administrativo del cual no formaron parte, puedan obtener para sí la aplicación de los beneficios de dicha sentencia.

Recuérdese que, en efecto, el artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LJCA) preceptúa que: En materia tributaria y de personal al servicio de la Administración pública, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas, podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia.

Para que sea posible extender los efectos de una sentencia deben de concurrir las siguientes circunstancias:

- a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
- b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se 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.

Así, la solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos.

En cuanto a la petición al órgano jurisdiccional, ésta, se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias siguientes:

a) Si existiera cosa juzgada.

b) Cuando 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 de casación para la unificación de doctrina.

c) Si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso Contencioso-Administrativo.

Antes de resolver, en los 20 días siguientes, el Juez o tribunal de la ejecución recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de tres días, con emplazamiento, en su caso, de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión. Una vez evacuado el trámite, resolverá 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.

Por otra parte, 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.

Y por último recoge el texto legal que el régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas para la apelación de autos.

De la regulación legal expresada, nótese que la identidad de situaciones se erige en el requisito sustancial para enervar el procedimiento de la extensión y tal identidad de situaciones solo se puede producir en sentencias que han resuelto una pretensión de plena jurisdicción.

En efecto, la extensión tendrá lugar cuando la sentencia haya resuelto una pretensión de plena jurisdicción. Así, recuérdese que las sentencias estimatorias tienen eficacia de cosa juzgada y producen efectos directos en el ámbito de las relaciones jurídico-materiales. Si bien, para la determinación de su ámbito subjetivo, resulta necesario distinguir aquellas que acogen pretensiones de anulación de aquellas otras que acogen pretensiones de plena jurisdicción. Resulta relevante esta distinción por cuanto, si bien es cierto que ambos tipos de pretensión se han equiparado en orden a la legitimación exigida para el ejercicio de una u otra pretensión, se mantienen las consecuencias de la distinción con respecto al contenido y efectos de las sentencias.

Véase que el art. 31 LJCA al regular "las pretensiones de las partes", distingue, en su apartado 1, la pretensión simplemente anulatoria, consistente en la declaración de que el acto recurrido no es conforme a Derecho y, la consecuente anulación del acto o disposición impugnada, y en el apartado 2, las pretensiones de plena jurisdicción, consistentes en el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma.

Así, en las primeras, tal como ha venido estableciendo el Tribunal Supremo, el fallo se limita a declarar no ser conforme a Derecho y, consecuentemente, a anular total o parcialmente el acto o la disposición general impugnada. En las segundas, la parte dispositiva reconoce, además, una situación jurídica individualizada, esto es alguna titularidad básica (derecho subjetivo) o, al menos, subordinada adoptando, en su caso, cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma (arts. 31.2 y 71.1.b).

Desde otra perspectiva, debe tenerse en cuenta que a las sentencias estimatorias de pretensiones de anulación resulta incuestionable la aplicación del art. 72.2 LJCA, de manera que producen efectos para las partes y para todas las personas afectadas, sin necesidad de incidente alguno de extensión, y sin resultar, por tanto, aplicable la previsión del artículo 110 LJCA. En este sentido, la jurisprudencia se muestra constante en reconocer la eficacia *erga omnes* de la sentencia estimatoria del recurso, en cuanto anula el acto impugnado.

En definitiva, la eliminación del acto o disposición impugnada en vía jurisdiccional da lugar a la desaparición del presupuesto necesario para la formulación de pretensiones que pudieran ser objeto de ulteriores recursos, de suerte que no resulta viable hacer pronunciamientos sobre aspectos del contenido de un acto o disposición que ha desaparecido del mundo jurídico por virtud de la sentencia anulatoria. Por consiguiente, para tal clase de sentencia meramente anulatoria no cabe, siquiera, plantearse la aplicación de un cauce procesal, como es el que representa el artículo 110 LJCA, que se justifica en la conveniencia de evitar la reiteración de procesos. Pues para quienes, sin haber sido parte en el correspondiente proceso, estaban afectados por el acto que se anula, se proyecta, *ope legis* y sin necesidad de actuación procesal alguna, la eficacia de la sentencia anulatoria. Por ello el único problema que razonablemente puede plantearse, en relación con la interpretación y aplicación del artículo 71.2 LJCA, es el de las posibles consecuencias o eficacia del fallo anulatorio con respecto a eventuales actos que sean mera reproducción o ejecución del anulado, pero no el de la extensión subjetiva de su eficacia.

Por otra parte, como manifiesta el Alto Tribunal en su sentencia de 16 de febrero de 2009, las sentencias que además de anular un acto reconocen una situación jurídica individualizada sólo producen efectos entre las partes. Así lo dispone expresamente el artículo 72.3 LJCA: "la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes". Y solo excepcionalmente -además de lo establecido en el artículo 111 LJCA- pueden extenderse tales efectos en los términos previstos en el artículo 110 LJCA, que exige para la sentencia unos

---

<sup>1</sup> STS 25 de abril de 1992.

determinados requisitos procesales y de fondo. Entre ellos, es menester que, resolviendo una pretensión de plena jurisdicción, haya reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas.

Si se solicita del órgano jurisdiccional la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de un acto o disposición (art. 31.1 LJCA), el contenido de la sentencia estimatoria ha de adecuarse, por mor de la congruencia, a dicha solicitud, conforme al artículo 71.1.a) LJCA, con la eficacia *erga omnes*, para todos los afectados, establecida en el artículo 72.2 LJCA. Si se pide, además el reconocimiento de una situación jurídica individualizada (art. 31.2 LJCA), la misma congruencia exigida a la sentencia estimatoria comporta dicho reconocimiento, con la adopción de las medidas necesarias para su pleno restablecimiento, según dispone el artículo 71.1.b) LJCA, y con los efectos limitados a las partes que resulta del artículo 72.3 LJCA, aunque con la excepción, sólo para dichas sentencias, de la extensión a terceros en los términos de los artículos 110 y 111 LJCA<sup>2</sup>.

En resumen, no es posible afirmar que exista igualdad cuando no existen siquiera situaciones jurídicas que comparar porque la sentencia invocada no reconoce situación jurídica alguna.

Pero, es preciso subrayar que el artículo 110.1.a) de la Ley Jurisdiccional establece, la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada cuando concurra como primera circunstancia que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos en el fallo, teniendo en cuenta que la disposición transitoria cuarta de la Ley ritual establece que la ejecución de las sentencias firmes dictadas después de la entrada en vigor de dicha Ley se llevarán a cabo según lo dispuesto en ella.

Así, la Ley Jurisdiccional está pidiendo que sean las mismas las circunstancias de hecho y las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro y se preocupa de advertir que, en ningún caso, se podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme, pues lo contrario supondría desvirtuar la naturaleza de esta forma de entender la ejecución de la sentencia,

---

<sup>2</sup> STS 11 de diciembre de 2006, 19 de julio y 20 de septiembre de 2007 entre otras.

ya que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica<sup>3</sup>.

A mayor abundamiento en las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de enero, 25 de mayo y 13 de septiembre de 2004, 21 de diciembre de 2005, 8 de febrero de 2006 y 4 de febrero de 2010 entre otras, se subraya como el artículo 110.1 a) LJCA es terminante a este respecto y exige que sean, no semejantes, ni parecidas, similares o análogas, sino "idénticas" las situaciones respecto de las que se pretende la extensión de efectos de la sentencia. Es decir, la Ley de la Jurisdicción establece que sean las mismas las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro.

Efectivamente, con arreglo al artículo 110 de la Ley Jurisdiccional resulta precisa la identidad de situaciones que debe revelarse como evidente eludiendo la necesidad de realizar un análisis de la prueba que así lo confirme.<sup>4</sup>

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo<sup>5</sup> ha considerado que la identidad de situación jurídica comprende no sólo el supuesto de hecho sino también la acción emprendida en vía administrativa por el solicitante y el recurrente al que se reconoció su derecho en esta vía jurisdiccional.

Ultra lo expuesto no se nos oculta que en materia tributaria existe una mayor dificultad para encontrar la identidad de situaciones. El propio Tribunal Supremo en sentencia de 18 de septiembre de 2007 reconocía al respecto las dificultades de proyectar la distinción de pretensiones, de anulación y de plena jurisdicción, al ámbito tributario, pudiendo argumentarse que "en principio, tanto el pago de una liquidación tributaria como la prestación de una garantía para la suspensión son opciones del contribuyente, y que normalmente las sentencias estimatorias en materia tributaria contra los actos de aplicación de los tributos vienen a reconocer una situación jurídica individualizada, esto es, el derecho del sujeto a no ser gravado por razón del acto que es anulado", Y en la sentencia de 16 de febrero de 2009 manifiesta que "incluso, no cabe excluir que en determinados supuestos el reconocimiento de una situación jurídica individualizada

---

<sup>3</sup> STS 4 de febrero de 2010.

<sup>4</sup> STS 28 de enero de 2010.

<sup>5</sup> STS 12 de enero de 2004.

esté o aparezca implícito en sentencias que anulan un acto. Ahora bien, la matización expuesta no supone que desaparezca la distinción legalmente impuesta de que se trata, pues, frente a la sentencia que se limita a la anulación de la liquidación tributaria impugnada, cabe identificar el reconocimiento, en sentencia, de un determinado beneficio fiscal o, incluso, el reconocimiento adicional del derecho a que se practique al recurrente una determinada liquidación tributaria con un concreto importe o sobre la base de unos parámetros precisados en el fallo”.