

LA COSA JUZGADA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (*)

Por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ

Registrador de la Propiedad, Profesor de Derecho Administrativo.

SUMARIO: I. Ideas generales: A. Concepto.—B. Naturaleza.—C. Fundamento. II. Requisitos: A. Idea general.—B. Requisitos en cuanto al proceso.—C. Requisitos en cuanto a la sentencia: 1. Ha de recaer sobre el fondo.—2. Ha de ser firme.—3. ¿Ha de ser válida?—III. Extensión de la cosa juzgada: A. Idea general.—B. Límites subjetivos: Identidad de sujetos.—Procesos en que la cosa juzgada opera erga omnes.—C. Límites objetivos.—D. Límites en cuanto a la actividad: 1. Por razón del lugar.—2. Por razón del tiempo.—3. Por razón de la forma.—IV. Efectos: A. Idea general—B. Medidas posibles antes de dictarse el fallo en el nuevo proceso (la excepción de cosa juzgada).—C. Medidas posibles después de dictarse el nuevo fallo (el recurso de revisión.)

I.—IDEAS GENERALES

A. CONCEPTO.

Que las sentencias que dictan los Tribunales administrativos gozan de la autoridad de cosa juzgada es algo que no ofrece duda. Como afirmaba LACOSTE, en su conocida obra *De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative* (1), las resoluciones de los Tribunales administrativos tienen autoridad de cosa juzgada, como las emanadas de las otras jurisdicciones. Y parecidas afirmaciones se encuentran en la generalidad de la doctrina administrativa que se ha ocupado del

(*) Si en éste, como en otros trabajos sobre el proceso administrativo, abuso de las citas, se debe a mi deseo de querer incluir en ellos amplias referencias al planteamiento general de los problemas por la doctrina procesal, sin que ocupen lugar en el texto, que procuro dejar reducido a la exposición concreta del tema. Si los estudios sobre el proceso administrativo se encontrasen en un periodo más avanzado de elaboración, no existiría tal «inflación» de citas en mis trabajos. Las abreviaturas fundamentalmente usadas son: L. C., Texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, de 1952; R. C., Reglamento de lo Contencioso-administrativo; L. E. c., Ley de Enjuiciamiento civil.

(1) París, *Recueil Sirey*, 1914, pág. 509.

problema (2). Tal afirmación es admisible en nuestro Derecho positivo, como lo demuestra el artículo 287, párrafo primero, R. C., al decir que la sentencia, concediendo o denegando la defensa por pobre, no produce los efectos de cosa juzgada, señalando una excepción al régimen general que supone que las sentencias producen tales efectos, y el artículo 67, párrafo tercero, L. C., al reconocerlo expresamente.

Ahora bien, como ha dicho CHIOVENDA, «la cosa juzgada es uno de los institutos jurídicos que presentan más deformaciones y degeneraciones históricas y que más han sufrido y sufren todavía por efecto de confusión y de equívocos; cosas absolutamente diversas son reunidas bajo una denominación única y, lo que es peor, bajo una misma disciplina jurídica, con la influencia sobre las soluciones prácticas que cualquiera puede comprender» (3). De aquí la importancia de precisar qué es lo que se entiende bajo la denominación de cosa juzgada.

1. La cosa juzgada es una institución enclavada dentro de los efectos jurídico-procesales del proceso; no ha de confundirse con los efectos jurídico-materiales que la sentencia puede producir. Es imprescindible reducir el ámbito de la cosa juzgada a los efectos de los fallos de los ór-

(2) «Las decisiones o sentencias de los Tribunales administrativos deben tener fuerza de cosa juzgada.» GASCÓN Y MARÍN, *El recurso contencioso-administrativo*, Ponencia general presentada al Congreso de Viena, V del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid, 1934, pág. 50. ROYO-VILLANOVA (S), *Consideraciones sobre la fuerza de cosa juzgada de las sentencias de los historiales contencioso-administrativos*, en «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, págs. 619 y ss. En la doctrina italiana, vid. GUICCIARDI, *La Giustizia amministrativa*, Padova, 1943, pág. 234 y bibl. que allí se cita. En la doctrina francesa, ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926, págs. 208 y ss. ETTORI, en un reciente artículo titulado *Le contrôle juridictionnel de l'Administration en Italie*, en «Revue de Droit Public», oct.-dic. 1951, pág. 1024, también señala que las decisiones del Consejo de Estado en materia jurisdiccional están revestidas de autoridad de la cosa juzgada. En la doctrina americana, vid. BIELSA, *Derecho administrativo*, 4.ª ed., 1947, t. IV, págs. 422 y ss., como uno de los más caracterizados tratadistas de la América española.

(3) *Ensayos de Derecho procesal* (trad. de SENTIS MELENDO). Buenos Aires, 1949, t. III, pág. 227. La bibliografía sobre esta institución es enorme. En España pueden citarse, entre otras, las siguientes obras: LEÓN Y LARRIETA, *Observaciones filosófico-jurídicas acerca de la autoridad de cosa juzgada*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. XLIV (1874), págs. 5 y ss.; CALDERÓN, *La función negativa de la cosa juzgada*, en «Revista de Legislación y Jurisprudencia», t. CVIII (1906), págs. 369 y ss., y t. CIX, pág. 5; SILVA MELERO, *La cosa juzgada en el proceso civil*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. CLXVIII (1936), págs. 37 y ss.; GUASP, *Límites temporales de la cosa juzgada*, separata del Anuario de Derecho Civil. Madrid, 1948. Además se trata el problema con bastante extensión en los manuales de Derecho procesal, y se encuentra un estudio muy completo en PLAZA, *La casación civil*, Madrid, 1944, págs. 306 y ss., a propósito del artículo 1.692, núm. 5.º, L. E. c.

ganos jurisdiccionales, reaccionando contra cierto sector doctrinal que considera aplicable la institución a los efectos de los actos administrativos (4). Aun admitiendo que en ocasiones el acto administrativo es irre-

(4) Según LIEBMAN, fué BERNATZIK quien primero se planteó la cuestión de si el instituto de la cosa juzgada, tal como está dispuesto por las leyes y elaborado por la doctrina de muchos siglos en orden a la sentencia, puede adaptarse a los actos administrativos para indicar su carácter definitivo, y concluyó de modo afirmativo en cuanto a los actos cuyo contenido es declarativo de derecho (*Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien, 1886, en especial, págs. 131 y ss.); le siguieron otros numerosos escritores ampliando sucesivamente sus resultados (TRZNER, SPIEGEL y HERNERT), hasta que MERKL extiende la cosa juzgada a todos los actos del Estado, según el principio de que toda norma es ilimitadamente válida en el tiempo, salvo una expresa disposición en contrario; principio que es aceptado por KEISEN.

La doctrina alemana, en su gran mayoría —resume LIEBMAN—, aun discutiendo la cuestión animadamente, ha tenido, sin embargo, una actitud prudentemente negativa; se admite por los más que la cosa juzgada es aplicable a las decisiones de controversias administrativas, aun cuando no tengan carácter jurisdiccional, con alguna divergencia acerca de los límites de esta categoría de providencias, pero rechazándose el concepto en cuanto a los otros actos administrativos.

«No puede causar extrañeza el que en Italia y Francia, si se exceptúa una sumaria indicación en contrario de CAMMEO (*Commentario delle leggi-sulla giustizia amministrativa*, págs. 94 y 98), el argumento no haya sido tomado seriamente en consideración, ya que razones incluso terminológicas contribuyen a excluirla casi *a priori*. En efecto, la indicada extensión ha parecido posible sólo porque la cosa juzgada se expresa en lengua alemana con una palabra (*Rechtskraft*) que, traducida literalmente, tiene un significado muy genérico, en cuanto sólo quiere decir fuerza jurídica. El término latino de autoridad de la cosa juzgada expresa mucho mejor el significado técnico preciso que la misma adquiere en la teoría del proceso y que difícilmente se presta a una extensión del concepto a la teoría de los actos administrativos o, en general, de los actos del Estado.»

Cfr. LIEBMAN, *Eficacia y autoridad de la sentencia* (trad. de SENTÍS MELENDO), Buenos Aires, 1946, págs. 161 y ss., donde se puede encontrar una referencia muy completa del problema.

En la doctrina española, generalmente, no se ha llegado a acoger la doctrina. ROYO-VILLANOVA (S.), al comparar el procedimiento administrativo con el proceso, afirma que el estudio de la cosa juzgada tiene su equivalente en los efectos jurídicos del acto administrativo, que, en ciertas ocasiones, son idénticos a los de las sentencias. Cfr. *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, pág. 60; pero no confunde el instituto de la cosa juzgada con los efectos de los actos administrativos. CLAVERO ARÉVALO, al estudiar la eficacia de los actos administrativos, distingue entre dos tipos de actos: los que dicta la Administración en ejercicio de la llamada «potestad jurisdiccional» y los demás, señalando —erróneamente— a aquéllos el carácter de definitivos e irrevocables. Cfr. *Metamorfosis jurídica en los conflictos negativos de competencia según la Ley de 17 de julio de 1948*, en «Revista de Derecho Procesal», año VII, núm. 4, pág. 608, y GUAITA parte de la distinción entre actos declaratorios y no declaratorios de derechos, señalando que en principio el acto es revocable, siendo una excepción a la revocabilidad la de ser declaratorios de derechos; Cfr. *Revocación de actos declaratorios de derechos en «materia de personal»*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 191 (1952), págs. 272 y ss. Quizás haya sido VILLAR PALASÍ, de los autores españoles, el que más claramente se ha pronunciado por aplicar el instituto de la cosa juzgada a los actos administrativos, en su trabajo *La eficacia de la con-*

vocable y produce efectos análogos, dentro de su ámbito, a los de la sentencia, no es acertado emplear el término «cosa juzgada» para designar los efectos de algo que no presupone un «juicio» (5).

cesión y la cláusula «sin perjuicio de tercero», en «Revista de Administración Pública», núm. 5, pág. 205, conteniendo una amplia referencia bibliográfica en la nota 46 bis de dicho trabajo, y señalando cómo nuestro Tribunal Supremo, en una sentencia de 10 de abril de 1930, afirmó que «el acuerdo firme tiene fuerza y eficacia de cosa juzgada, según los arts. 1.251 y 1.252 del Código civil, 408 de la L. E. c. y 198 de la L. C.». Y poco después, señala que «la fuerza de cosa juzgada alcanza así a todos los actos administrativos declaratorios y definitivos, cualquiera que sea su índole específica». Cfr. pág. 206. Sin embargo, el propio VILLAR, últimamente, parece rectificar en cierto modo esta posición, al señalar las objeciones que merece esta aplicación del instituto de la cosa juzgada al acto administrativo. Cfr. su trabajo sobre el acto consentido, publicado en este mismo número.

Pero si en general no se aplica el instituto de la cosa juzgada a los actos administrativos dentro de la doctrina española, sí se aplica por la generalidad a un supuesto especial: al núm. 5.º del art. 4.º, L. C.; cuando la doctrina se refiere al problema de la imposibilidad de impugnar un acto que es reproducción de otro anterior consentido, habla de cosa juzgada, olvidando que si el primero no ha sido confirmado por una sentencia (y es ésta la que produce cosa juzgada), no ha existido decisión judicial previa ni cosa juzgada. Ya ALONSO COLMENARES, en su obra *Jurisdicciones especiales*, t. IV, Madrid, 1889, en pág. 104, afirmaba que tal precepto «reconoce la santidad de la cosa juzgada». Y recientemente, ALCALÁ-ZAMORA, en *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, afirmó que se trata de supuestos de cosa juzgada, «y que significan y representan la aplicación de este concepto a las ejecutorias emanadas de autoridades gubernativas» (págs. 136 y ss.).

En Derecho portugués, la doctrina también mantiene una actitud prudente. CAETANO, al referirse a los efectos del acto administrativo definitivo y ejecutivo, afirma que «produce efectos, relativamente a los particulares, comparables a los de la sentencia judicial». En *Manual de Direito administrativo*, 3.ª ed., Coimbra, 1951, páginas 228 y ss., estudiando la cosa juzgada en su propio sentido, en págs. 761 y ss.

En la doctrina americana, BIELSA ha criticado la tendencia que aplica la terminología de «cosa juzgada» a la teoría del acto administrativo, para designar aquellos casos en que ya no cabe recurso alguno contra un acto administrativo; como afirma BIELSA, hay cosa juzgada cuando ha habido juicio, es decir, controversia y decisión formal; Cfr., *El acto jurisdiccional en la Administración pública*. Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 1949. FRAÇA, en Méjico, afirma que el acto administrativo no tiene autoridad de cosa juzgada. «pero tampoco puede tenerla, puesto que ella, en su aspecto material, constituye una característica especial que deriva de la naturaleza y finalidad típicas del acto jurisdiccional» (pág. 227). No obstante, después reconoce que «la inmutabilidad o fijeza es un concepto genérico válido para todos los actos jurídicos, aunque adoptando diversas denominaciones los varios campos del Derecho: irrevocabilidad en el Derecho privado y en el Derecho administrativo; inderogabilidad en el Derecho constitucional, y cosa juzgada (formal) en el Derecho procesal», recogiendo la opinión de RESTA (pág. 228). Cfr., *Derecho administrativo*, 5.ª ed., México, 1952, págs. etc. Emplea el término en sentido amplio, ANDREOZZI, en *La cosa juzgada administrativa tributaria*, en «Revista de Derecho público» (Tucumán), año II, núm. 1, págs. 7 y ss., en especial pág. 10.

(5) Aparte de la cuestión terminológica, las principales objeciones que merece la tesis de la cosa juzgada del acto administrativo son las siguientes:

a) Que la cosa juzgada implica siempre imposibilidad de una nueva declaración sobre la materia ya resuelta por sentencia firme, y la Administración puede re-

vocar sus actos firmes, ya que la revocabilidad es una de las características esenciales del acto administrativo.

b) Que cuando el acto administrativo es firme en vía administrativa, causando estado, es posible impugnarle ante los órganos de la jurisdicción administrativa, bien por el particular o por la misma Administración cuando el acto es declaratorio de derechos.

c) Que en Derecho administrativo, como ha dicho LIEBMAN, no puede hablarse de una inmutabilidad de los efectos, porque, indudablemente, la autoridad administrativa puede dictar un segundo acto que, sin revocar expresamente el primero, anule o modifique sus efectos. En *Eficacia y autoridad de la sentencia*, cit., pág. 163, donde puede encontrarse un resumen crítico de tal doctrina.

Por estas razones, aun cuando existan supuestos (como el del acto declaratorio de derechos, cuando han transcurrido cuatro años desde que se dictó) en que los efectos del acto administrativo son similares a los de la cosa juzgada de la sentencia, es preferible reducir al campo de la cosa juzgada a las sentencias y estudiar con técnica propia la eficacia del acto administrativo.

De aquí que cuando en la práctica nos enfrentemos con la imposibilidad de revocar o impugnar un acto administrativo ante los órganos jurisdiccionales, sin que tal acto haya sido confirmado por una sentencia, no estamos ante los efectos de la cosa juzgada. La cosa juzgada entra en juego sólo cuando ha habido una sentencia. Precisamente el hecho de que un acto administrativo haya sido confirmado por una sentencia supone una excepción al principio de revocabilidad de los actos administrativos. Así, JORDANA DE POZAS, al enumerar los límites de la revocabilidad señala que no es posible la revocación cuando el acto « Cree derechos o haya servido de fundamento a un fallo judicial». Cfr. *Derecho administrativo*, 1924, pág. 59 y, en esta misma línea, el art. 369 de la L. R. L. establece que « las Autoridades o Corporaciones locales no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieren servido de base a una resolución judicial ».

Teniendo en cuenta estas ideas, si ante un órgano jurisdiccional se deduce una pretensión contra un acto administrativo que es reproducción de otro anterior, cuando el Tribunal se abstenga de entrar a examinar el fondo, puede hacerlo en virtud de distintos preceptos, según el supuesto de que se trate, aun cuando entre ellos exista una estrecha relación; en efecto, puede ocurrir que el acto que se reproduce haya sido impugnado ante un órgano jurisdiccional, o no. En el primer caso, a su vez, puede ocurrir: que la pretensión haya sido resuelta por sentencia firme, o que aún no haya sido resuelta. Cuando ya ha sido resuelta por sentencia firme, estamos ante el supuesto típico de la cosa juzgada; cuando no ha sido todavía resuelta por sentencia firme, estamos ante el supuesto de la litispendencia, instituciones que tienen por objeto, « aunque con referencia a distinto momento procesal, evitar que un mismo conflicto sea objeto de varias decisiones y, a la vez, poner término a los procesos, impidiendo que se eternicen y que se multipliquen las impugnaciones ». ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, 1945, t. III, páginas 247 y ss. Y cuando contra el acto reproducido aún no se ha deducido ninguna pretensión ante los órganos jurisdiccionales, estamos ante el supuesto concreto y específico del art. 4.º, núm. 5.º, L. C. Cfr. mi trabajo *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, en « Revista de la Facultad de Derecho de México », números 3-4 (1951).

Si bien, por consiguiente, la razón por la cual no se entra en el fondo del asunto tiene su base en instituciones distintas, como es necesario en todos los supuestos la identidad del asunto, la doctrina de las tres identidades (que después se estudiará) tiene aplicación en todos ellos. Como ha dicho GUASP, « la doctrina de las tres identidades no es sino una manifestación del criterio más general que establece la identificación de las acciones a base de los mismos tres elementos, aplicando luego esa conclusión a los tres problemas fundamentales en que está en juego tal identificación: el cambio de demanda, la litispendencia y la cosa juzgada ». En *límites*

2. La eficacia jurídico-procesal se desenvuelve en dos direcciones:

a) Una, ejecutiva: actividad tendente a cumplir lo dispuesto en el fallo con o sin la voluntad del obligado, adoptándose por el órgano jurisdiccional cuantas medidas y providencias sean necesarias para promover y activar la ejecución (art. 92, párrafo séptimo, inciso primero, L. C.). Para algunos autores, estos efectos ejecutivos son una consecuencia de la institución de la cosa juzgada. De la cosa juzgada —afirman— se deriva una *actio iudicati* (o ejecutiva) y una *exceptio rei iudicati* (6). Tal posición se encuentra muy extendida entre los tratadistas franceses que se han ocupado del tema de la obligación de la Administración de ejecutar las decisiones de los Tribunales, habiendo sido seguida en las interesantes monografías de MARGARITE-MARIE FAYOLLE (7) y de ANDRÉ TOULEMON y GÉRARD BLIN (8), para los cuales uno de los atri-

temporales de la cosa juzgada, cit., pág. 12, y si en el supuesto del núm. 5.º del artículo 4.º no ha existido una pretensión contra el primer acuerdo y sólo se deduce contra el segundo que le reproduce, la comparación es posible, ya que se darán las identidades si la pretensión segunda puede identificarse con la que se podría haber interpuesto contra el primer acuerdo; el camino jurisprudencial es sencillo y congruente con el principio reiteradamente proclamado de que no pueden discutirse en «vía contenciosa» las cuestiones no discutidas en «vía administrativa», y consiste en comparar la pretensión que se deduce en vía jurisdiccional contra el acto que reproduce con la que se dedujo en vía administrativa y que resolvió el acto reproducido. En sentencia de 29 de septiembre de 1931, entre otras, se afirma que, «según la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, para que una resolución administrativa se estime como reproducción de otra anterior consentida, es necesario que, además de ser idéntico el contexto de ambas, resulten dictadas en presencia de los mismos hechos y en fuerza de idénticos fundamentos legales; la segunda recaiga sobre pretensiones resueltas por la primera a petición del mismo interesado de modo ejecutivo, y la dictada últimamente no amplíe el contenido de la anterior con declaraciones esenciales ni por nuevos motivos». Se suele encontrar justificado el precepto del número 5.º del art. 4.º, aun cuando no sea muy acertada la forma de configurarse por la L. C. Cid. A. GONZÁLEZ, *La materia contencioso-administrativa*, Madrid, 1891, páginas 259 y ss.

(6) En este sentido, por ejemplo, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Derecho procesal penal*, cit., t. III, pág. 247, y DELLA ROCCA, *Instituciones de Derecho procesal canónico*, Buenos Aires, 1950, pág. 361. Vid., también, FENECH, *Derecho procesal penal*, 1952, t. II, pág. 550, y nota 14 de este trabajo. Es una opinión muy generalizada.

(7) *La force exécutoire des décisions de justice à l'encontre des Administrations publiques*. «Etude de jurisprudence administrative», Nancy, 1926, en especial, páginas 4 y ss. También considera la ejecutoriedad como uno de los atributos de la cosa juzgada. CAETANO, cfr. *Manual de Direito adm.*, 3.ª ed., pág. 762, y DUEZ y DEBEYRE, en *Traité de Droit administratif*, París, Dalloz, 1952, pág. 221.

(8) *Le Respect de la Chose jugée et la Crise*. L'inexécution des décisions de justice. Les moyens de s'en défendre. «Recueil Sirey». París, 1939, en especial, págs. 60 y ss. Sobre el problema de la obligación de la Administración de respetar las decisiones judiciales y de ejecutarlas, dentro de la doctrina francesa, vid., además: BERTHÉLEMY, en *L'obligation de faire ou de ne pas faire et son exécution dans le Droit*

butos de la cosa juzgada es la fuerza ejecutoria, estudiando los posibles medios de obligar a la Administración a ejecutar las decisiones de los órganos jurisdiccionales administrativos y, concretamente, los posibles recursos contra el acto dictado por una entidad administrativa contraviniendo lo dispuesto en una sentencia. En Derecho español, este último problema ha sido bien estudiado por SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA en su trabajo publicado en los «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín» (9).

b) Otra, de carácter declarativo: consiste en la influencia del fallo en posteriores actividades declarativas de carácter jurisdiccional; es decir, la imposibilidad de que cualquier órgano jurisdiccional dicte un nuevo fallo sobre el mismo asunto. Pues bien, a esta eficacia de carácter declarativo del fallo es a lo que designamos con el nombre de cosa juzgada. Preferimos considerar los efectos ejecutivos del fallo como institución distinta de la cosa juzgada, aun cuando la firmeza del fallo (llamada cosa juzgada formal) sea un requisito tanto de la ejecución (10) como de la cosa juzgada (cosa juzgada material). No olvidemos que existen sentencias judiciales que aun siendo firmes y ejecutivas, no produ-

public, en «Revue de Droit public», 1912, pág. 513; JÉZE, en *De la force de vérité légale attachée par la loi à l'acte juridictionnel*, en «Revue de Droit public», 1913, págs. 467 y ss., y ALLIER, *De l'obéissance due par l'Administration active à la chose jugée par la juridiction administrative*, París, 1923. También ha preocupado a la doctrina italiana este problema; pueden verse, además de los manuales de Giustizia amministrativa, en los que se suele encontrar una referencia al mismo: MONTEFANO, *Sull'obbligo dell'Amministrazione di uniformarsi al giudicato dei Tribunali in tema de revoca o modificazione di atti amministrativi*, en «Rivista di Dir. pubblico», 1909, tomo II, pág. 280; DE CUPIS, *Della esecuzione del giudicato sulla legittimità dell'atto amministrativo*, en «Riv. di Diritto pubblico», 1911, t. I, págs. 499 y ss.; CAMMEO, *La esecuzione delle sentenze contro l'Amministrazione pubblica e i poteri della V sezione*, en «Giurisprudenza italiana», 1911, t. III, págs. 87 y ss., y GUICCIARDI, *L'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato del Tribunale*, en «Scritti giuridici in onore de Santi Romano», Padova, 1940, págs. 393 y ss. Sobre el problema en Derecho español, estudiado dentro de la ejecución de las sentencias, vid. CUEVAS, *La ejecución de las sentencias en el contencioso-administrativo*, en «Revista de Derecho público», 1934, págs. 291 y ss., y mi trabajo *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas*, separata de la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1951.

(9) *Consideraciones sobre la fuerza de la cosa juzgada de las sentencias de los históricos contencioso-administrativos*, págs. 619 y ss.

(10) Sobre la firmeza como presupuesto de la ejecución, vid. el trabajo de O. RANELLETI, *Sulla esecuzione in via amministrativa delle decisioni del Consiglio di Stato e delle Giunte provinciali amministrative*, en «Rivista trimestrale di Diritto pubblico», I. 1. Milano, pág. 78. Sin embargo, en ocasiones, la ley permite, cuando existe ya fallo de primer grado, aun cuando exista recurso pendiente contra el mismo, la posibilidad de que se ejecute la sentencia, prestando ciertas cauciones, a reserva de lo que decida la sentencia definitiva.

cen cosa juzgada (11). Piénsese, por ejemplo, en la sentencia dictada en un proceso sumario (v. gr., el regulado en el artículo 41 de la Ley Hipotecaria); tal sentencia es susceptible de ejecución (de ella emana la llamada *actio iudicati*) y, sin embargo, no produce cosa juzgada al ser posible iniciar un proceso sobre el mismo objeto y frente al mismo demandado.

3. Al referirse la doctrina reciente a la institución de la cosa juzgada, siguiendo la terminología germánica (12), ha distinguido la llamada cosa juzgada formal y la llamada cosa juzgada material, definiendo la primera como la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en un proceso (13), y la segunda como la imposibilidad de examinar una nueva pretensión idéntica a la ya resuelta (14). En nuestro Derecho po-

(11) En análogo sentido, dentro de la doctrina española, SILVA MELERO, en *La cosa juzgada en el proceso civil*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 168 (1936), afirmando que «la razón fundamental de la independencia de ambos conceptos es que resoluciones judiciales que dan lugar a la cosa juzgada pueden no ser ejecutivas o no interesar esta consecuencia, y, en cambio, otras que no tienen este carácter pueden dar lugar a pretensiones ejecutivas». «La cosa juzgada y la *actio iudicati* son consecuencias distintas de una resolución judicial, que pueden no concurrir juntas en un mismo caso. Una, la cosa juzgada, da lugar a una preclusión jurídica. La otra, pretensión ejecutiva, crea una obligación de la que es título la ejecutoria independientemente de la acción ejercitada, ya que se trata de un derecho autónomo que nace de la sentencia». Cfr. pág. 50. La autonomía de la *actio iudicati* ha sido muy discutida por la doctrina, y, según se opte por una o por otra solución, se llegará a la existencia de un proceso de ejecución o a afirmar que la ejecución no es más que una fase del proceso de cognición en que se dictó la sentencia que se ejecuta.

(12) Cfr., por ejemplo, entre los más recientes manuales sobre el proceso civil, H. MÜLLER, *Zivilprozess*. W. de Gruyter, Berlín, 1951, pág. 239; F. LENT, *Zivilprozessrecht*, 4.ª ed., München u. Berlín, 1952, págs. 73, 86, 112, 226, y en especial, 146, y ARTHUR NIKISCH, *Zivilprozessrecht*, 2.ª ed., Mohr, Tübingen, 1952, pág. 401. Dentro del proceso penal, puede verse E. KERN, *Strafverfahrensrecht*, 2.ª ed., 1951, pág. 155. Entre las recientes traducciones, vid. SCRÖNKE, *Derecho procesal civil*, traducción española de la 5.ª alemana, Barcelona, 1950, pág. 269.

(13) CASTILLO LARRAÑAGA y DE PINA, *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.ª ed., México, 1950, pág. 295, añadiendo que tal imposibilidad puede tener lugar, «bien porque no exista recurso contra ella, bien porque se haya dejado transcurrir el término señalado para interponerlo»; en este sentido, añaden, se considera (así, RISPOLI, *Istituzioni di Diritto processuale civile*, pág. 325) como una simple preclusión que no afecta más que al proceso en que se produce, si bien se preocupan de distinguir preclusión de cosa juzgada formal. Sobre la distinción, vid. CHIOVENDA, *Ensayos de Derecho procesal civil*, cit., t. III, págs. 229 y ss.

(14) «El efecto fundamental de la cosa juzgada consiste en que los Tribunales de cualquier proceso ulterior quedan vinculados por la resolución que tiene el carácter de cosa juzgada, y ésta ha de ser valorada íntegramente en la nueva resolución sin entrar a examinar su exactitud.» SCRÖNKE, *Derecho procesal civil*, cit., página 269. En igual sentido, GOLDSCHMIDT, *Derecho procesal civil*, (trad. española), Ed. Labor, 1936, pág. 387, distinguiendo la fuerza de cosa juzgada de los efectos

sitivo, sin embargo, se designa a la primera firmeza simplemente, implicando la imposibilidad de interponer recursos ordinarios y extraordinarios contra el fallo (artículo 127, R. C.) (15), reservándose el término *cosa juzgada* para la segunda.

Ambos conceptos son distintos y perfectamente separables, ya que, si bien la firmeza es un requisito de la cosa juzgada, no siempre que se produce la firmeza se da la cosa juzgada.

En la doctrina española también ha tenido acogida la terminología germánica, designando con el nombre genérico de cosa juzgada a las dos instituciones, las cuales se distinguen por el calificativo de formal o material (16). Sin embargo, últimamente se observa una reacción contra la misma y una vuelta a la terminología de nuestro Derecho positivo. En este sentido, GUASP, que, en los *Comentarios a la L. E. c.* (17), había acogido la terminología de cosa juzgada material y formal, en su trabajo sobre *Límites temporales de la cosa juzgada* afirma que «se

ejecutivos de las sentencias condenatorias; parece seguir la misma opinión, en las adiciones a esta obra, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *op. cit.* pág. 397. Vid. también KIRSCH, *Elementos de Derecho procesal civil* (trad. y notas de PRIETO CASTRO), Madrid, 1932, págs. 257 y ss. Fuera de la doctrina alemana, también ha tenido acogida la distinción. Cfr., por ejemplo, ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Lezioni di Diritto processuale civile*, t. II, Milano, Giuffrè, 1951, págs. 137 y ss. Podemos decir que en la bibliografía reciente es la opinión dominante.

(15) Esta terminología legal es la que se encuentra entre los autores españoles antiguos.

(16) Vid., por ejemplo, entre la reciente doctrina española, PRIETO CASTRO, *Derecho procesal civil*, t. I, 1946, págs. 383 y ss.; PLAZA, *Derecho procesal civil español*, t. I, 3.ª ed., págs. 559 y ss.; GÓMEZ ORBANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.ª ed., 1951, t. I, pág. 358; ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Derecho procesal penal*, *op. cit.*, págs. 247 y ss., afirmando que el significado de ambas puede condensarse así: cosa juzgada formal: inimpugnabilidad; cosa juzgada material: indiscutibilidad, reconociendo que, si bien coinciden los dos sentidos de la cosa juzgada, existen juicios en los que sólo se produce el primero; RAFAEL DE PINA, *Principios de Derecho procesal civil*, México, 1940, págs. 193 y ss., e *Instituciones de Derecho procesal civil*, en colaboración de CASTILLO LARRAÑAGA, *op. cit.*, págs. 295 y ss. El Tribunal Supremo español, en ocasiones, también ha acogido la distinción entre cosa juzgada formal y material, pero en sentido distinto a como lo hace la generalidad de la doctrina, habiendo afirmado que, «lo mismo en la doctrina científica que en la jurisprudencia de este Tribunal, especialmente en su sentencia de 7 de julio de 1943, se ha abierto paso la distribución entre la llamada cosa juzgada en sentido formal y cosa juzgada en sentido material, dándose aquélla cuando el juzgador en el primer pleito no entró en el fondo de las pretensiones del actor, limitándose a desestimar la demanda por falta de determinados presupuestos procesales y apreciando excepciones de carácter dilatorio, y ésta, por el contrario, cuando la primera sentencia entró a resolver la pretensión de fondo formulada». Así, en sentencia de la Sala I.ª de 12 de julio de 1951 (2.º Considerando).

(17) Madrid, 1943, t. I, págs. 1014 y ss.

trata de dos ideas separables desde el punto de vista terminológico, según hace el Derecho español, conviniendo designar a la primera *firmeza del fallo* y reservar sólo para la segunda la expresión de (autoridad de la) *cosa juzgada* (18), y FENECH, en su reciente *Derecho procesal penal*, dice de la cosa juzgada formal que no tiene de tal más que el nombre, y no es otra cosa que el efecto preclusivo que la invariabilidad y firmeza de la resolución produce respecto del tema resuelto, sin posible trascendencia fuera del proceso en que se dicte (19).

Refiriéndonos a la cosa juzgada en su sentido estricto (la cosa juzgada material), podemos definirla como la imposibilidad de examinar en un nuevo proceso una pretensión ya satisfecha. Como ha dicho BODDA, la autoridad de la cosa juzgada en sentido material implica la preclusión de toda ulterior proposición de juicio sobre la misma cuestión (20).

B. NATURALEZA.

La cosa juzgada no es una noción de orden lógico que el ordenamiento jurídico recoja en cuanto tal del modo de ser esencial de un fallo. Como señala GUASP (21), no supone un puro reconocimiento de la verdad por parte de quienes la acatan, ni se explica porque sea una ficción o presunción de verdad. La cosa juzgada tiene una naturaleza neta y estrictamente jurídica. Es una creación del ordenamiento jurídico. Ahora bien, es una figura jurídica, no de Derecho material, sino de Derecho procesal: opera, no porque transforme la situación jurídica material existente antes de la decisión del proceso, sino porque, al margen de tal transformación, surge una especial eficacia procesal que antes no existía (22).

(18) Cit., pág. 7.

(19) *Derecho procesal penal*, Ed. Labor, 1952, t. II, pág. 529.

(20) *Diritto processuale amministrativo*, Torino, 1947, págs. 106 y ss. Ya AGUILERA DE PAZ, en su *Tratado de las cuestiones prejudiciales previas en el procedimiento penal*, Madrid, 1904, dando una idea general de la cosa juzgada, afirma que se da esta denominación a «toda cuestión que ha sido resuelta, en juicio contradictorio, por sentencia firme de los Tribunales de justicia, cualquiera que sea el orden jurisdiccional y la clase a que éstos pertenezcan», lo que recoge GONZÁLEZ BUSTAMANTE en *Principios de Derecho procesal penal mexicano*, México, 1945, 2.^a ed., página 357, con lo que se reconoce la aplicación del instituto de la cosa juzgada a toda clase de procesos, según se señaló al comenzar este trabajo.

(21) En *Límites temporales de la cosa juzgada*, cit., págs. 7 y ss.

(22) Las distintas teorías sobre la cosa juzgada han sido estudiadas por GÓMEZ ORBANEJA en *Teorías acerca de la cosa juzgada*, Madrid, 1934.

C. FUNDAMENTO.

Es tan indiscutible el fundamento de la cosa juzgada, que se ha llegado a afirmar que es una institución impuesta por el Derecho natural, ya que nada hay más contrario al Derecho que el carácter de duda, pues equivale a negar la existencia del Derecho, a no saber nunca en qué consiste (23). Otros han dicho que constituye la condición primordial y necesaria de toda civilización (24). Y otros consideran como un principio político fundamental el de la seguridad jurídica, por la inalterabilidad de la cosa juzgada (25).

Ahora bien, si descendemos a las teorías que se preocupan del fundamento de la institución, observaremos que no hay unanimidad en ellas al explicar el porqué de la cosa juzgada. Pero las distintas teorías formuladas, aparte de la del agotamiento del derecho de acción, pueden reducirse simplistamente a dos: una, que hace residir el fundamento de la cosa juzgada en que la sentencia firme implica una presunción de verdad, y otra, que acude a la idea de seguridad para explicar la cosa juzgada. La primera de estas posiciones es la que aún sigue nuestro Código civil, al hablar en su artículo 1.251 de que «contra la presunción de que la cosa juzgada es verdad, sólo será eficaz la sentencia ganada en juicio de revisión» (párrafo segundo), estando superada. Hoy, la generalidad de los autores acuden a la segunda posición para explicar el porqué de la cosa juzgada. Ya MANRESA aludía a la idea de seguridad para explicar la institución, al afirmar que sin esa fuerza atribuida a lo

(23) COUTURE, opinión que recogo VIADA, en *Lecciones de Derecho procesal penal*, Madrid, 1950, pág. 397.

(24) TOULEMON y BLIN, en *Le respect de la chose jugée et la crisi*, cit., páginas 2 y ss., en especial.

(25) PRIETO CASTRO, *Tratado de Derecho procesal. I. Derecho procesal civil*, tomo I, Madrid, 1952, pág. 49. DUGUIT habla de principio universalmente admitido como esencial al orden social el del respeto a la autoridad de la cosa juzgada. Cfr. *Traité de Droit constitutionnel* 2.^a ed., t. II, págs. 227 y ss. Cfr. también DUEZ, *La responsabilité de la Puissance publique* (en dehors du contrat), 1938, pág. 51, sobre la trascendencia del principio de autoridad de la cosa juzgada. RAFAEL DE PINA, en *Principios de Derecho procesal civil*, cit., pág. 194, afirma que «negar el carácter necesario de la cosa juzgada significa alterar la naturaleza de la función jurisdiccional, porque ésta, en tal caso, se reduciría a una actividad puramente consultiva, mientras que, en realidad, la autoridad judicial no debe emitir opiniones, sino pronunciar decisiones obligatorias, añadiendo (recogiendo una afirmación de H. Rocco) que no hay que olvidar que las partes, en tanto adquieren ventajas por la decisión obtenida, en cuanto no puede ya obtenerse una nueva, y en tanto se sujetan a la misma, en cuanto saben que, cerrado el estadio de conocimiento sólo resta proceder a la ejecución».

juzgado los pleitos no tendrían fin, como ya claramente expresaban las Partidas (Leyes del Título 22 de la Partida tercera) (26), y es la que defiende la doctrina más reciente, no sólo dentro del proceso civil, sino dentro del proceso administrativo. En este sentido, ALBERT afirma que el fundamento de la autoridad de la cosa juzgada reside en el orden público y en la paz social; la seguridad de las relaciones sociales, jurídicas, económicas y políticas exige, en efecto, que las decisiones del Juez sean tenidas por exactas y cada uno se incline ante ellas (27), y PRIETO CASTRO señala que esa llamada santidad de la cosa juzgada no deriva o está justificada porque sea o pueda ser la verdad, sino por una razón práctica de conveniencia: la seguridad de la vida social, que exige tener como expresión del Derecho positivo lo que el fallo pronuncia (28).

GUASP se ha fijado en otro aspecto para justificar la institución, de modo consecuente con su teoría del proceso, y refiriéndose a la doctrina dominante, afirma que oscurece el principio fundamental de justicia que el proceso intenta realizar, acaso en mayor medida que el de seguridad, y da una justificación de la figura que no proporciona una clave motivada de por qué ocupa un puesto tan importante en la construcción del Derecho procesal, importancia que intuitivamente queda adivinada y que no guarda parangón con ninguno de los otros institutos afines que garantizan también la seguridad. Si el proceso es una institución de satisfacción de pretensiones y se satisface una pretensión cuando es recogida, examinada y resuelta por un órgano del Poder Público dotado de imparcialidad, la pretensión, ya examinada en cuanto al fondo y decidida por el órgano jurisdiccional, no debe preocupar al Poder público si es formulada de nuevo, «no hay por qué ocuparse nuevamente de ella,

(26) *Comentarios al Código civil*, t. VIII, 3.ª ed., Madrid, 1918, pág. 595, afirmando, en cuanto a la finalidad de la cosa juzgada, que se opone a que se dicte un nuevo fallo, pero no a que se entable un nuevo pleito, porque la fuerza de la primera sentencia no puede determinarse *a priori*.

(27) *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926, pág. 299.

(28) *Exposición de Derecho procesal civil de España*, 1942, t. I, pág. 313. CA-DAVID, en una tesis que lleva por título *Cosa juzgada*, Bogotá, 1926, empieza diciendo: «El interés social, el orden público, la tranquilidad de los ciudadanos, exigen que, una vez resuelto un litigio, no pueda reproducirse; de lo contrario, la incertidumbre de los derechos reinaría. La autoridad que la ley presta a la cosa juzgada se desprende, entre otras consideraciones, de la necesidad de evitar la inseguridad que producirían sentencias contradictorias.» DUEZ y DEBEYRE, en *Traité de Droit administratif*, París, Dalloz, 1952, pág. 219, afirman que el respeto a la cosa juzgada se funda a la vez sobre la lógica jurídica y sobre las necesidades prácticas.

pues la reproducción del litigio en tal hipótesis carecería en realidad de causa jurídica que la justificase; la pretensión que ha sido examinada en cuanto al fondo por el órgano jurisdiccional está ya, *eo ipso*, satisfecha y no hay razón para que, interpuesta nuevamente, tenga que ser recogida, examinada y resuelta otra vez. Esta sencilla verdad es la que late en el fondo de las antiguas construcciones sobre consunción procesal y de las más modernas sobre agotamiento del derecho de acción» (29).

II.—REQUISITOS

A. IDEA GENERAL.

Para que nazca la cosa juzgada es necesario que concurren una serie de requisitos. No basta que se dicte una sentencia en un proceso para que surja la imposibilidad de poder deducir de nuevo una pretensión. Deben darse una serie de circunstancias, que podemos referir o al proceso en que se dictó la sentencia o a la sentencia misma. Una vez que se den tales circunstancias, habrá nacido la cosa juzgada, la cual sólo desplegará su eficacia dentro de los límites que se estudiarán después (30).

(29) En *Limitaciones temporales de la cosa juzgada*, cit., págs. 8 y ss. Como afirma en *La pretensión procesal*, Madrid, 1952, pág. 58, «al hacer de la esencia del proceso la satisfacción de una pretensión, la significación trascendental de la cosa juzgada se revela en toda su importancia, pues con tal concepción la cosa juzgada no puede ser nunca un elemento secundario del proceso, sino una secuela inevitable de su misma definición conceptual». Para demostrar la íntima relación que existe entre la posición de GUASP y las que explican la cosa juzgada por el agotamiento del derecho acción, baste recordar esta frase de uno de los defensores de esta última teoría: «Extinguida toda acción de las partes para reabrir nuevamente la discusión, paralelamente queda extinguida toda obligación de atenderlas, de parte de los órganos jurisdiccionales.» Cfr. A. MALDONADO, *Derecho procesal civil*, México, 1947, pág. 147. Otros asocian la idea de agotamiento del derecho de acción con la de la seguridad para explicar el fundamento de la cosa juzgada; en este sentido, HUGO ALSINA, en *Tratado teórico-práctico de Derecho procesal civil y comercial*, t. II, Cia. Argentina de Editores, 1942, pág. 582, en que afirma: «En realidad, son dos los principios en que se asienta la autoridad de la cosa juzgada: 1.º), la extinción de la acción con su ejercicio; 2.º), la necesidad de seguridad jurídica, a fin de dar estabilidad a las relaciones de derecho. Fuera de la posición de GUASP, también se ha ligado la idea de cosa juzgada al fin del proceso, al señalar como fin jurídico de éste el obtener una sentencia con autoridad de cosa juzgada. Sobre la relación de esta posición con la de CARNELUTTI sobre fin del proceso, vid. ALCAYÁ-ZAMORA y CASTILLC, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, pág. 205, en especial, nota 360.

(30) Si estudiáramos la cosa juzgada como «excepción», habría que estudiar los límites de la misma en el apartado dedicado a los «requisitos», ya que sólo podría alegarse tal excepción cuando se diesen las tres identidades a que se refiere la doctrina de los límites de la cosa juzgada. Pero estudiando la cosa juzgada en gene-

B. REQUISITOS EN CUANTO AL PROCESO.

La regla general es que los fallos de todos los procesos producen cosa juzgada; sin embargo, en ocasiones, la Ley excluye a algunos de tal eficacia. Por ello la doctrina procesal estudia estos procesos que constituyen la excepción, enumerándolos casuísticamente y afirmando que en los demás casos siempre los fallos producen cosa juzgada cuando concurren los demás requisitos.

Si examinamos nuestro Derecho procesal administrativo, observaremos cómo las excepciones se reducen al mínimo, ya que se limitan al precepto contenido en el párrafo primero del artículo 287, R. C., que establece que la «sentencia concediendo o negando la defensa por pobre no produce efectos de cosa juzgada». Por tanto, ha de afirmarse que, salvo este supuesto especial, en todos los demás casos los fallos que dicten los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa producen efectos de cosa juzgada si se dan los requisitos que se estudian a continuación.

C. REQUISITOS EN CUANTO A LA SENTENCIA.

1. *La sentencia ha de recaer sobre el fondo.*—Para que una sentencia produzca cosa juzgada, es necesario que se haya dictado sobre el fondo del asunto (31). No produce cosa juzgada la sentencia que, acogiendo la existencia de un defecto de admisibilidad, no entra a examinar si la pretensión se encuentra o no fundada en las normas jurídico-materiales. Sólo producen cosa juzgada las sentencias que examinan el fondo de la pretensión deducida. Así parece desprenderse de alguna sentencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo (v. gr., sentencia de 30 de junio de 1945).

ral, deben estudiarse los límites al referirse a la extensión de la misma, reduciendo el estudio de los requisitos a los que en este apartado se incluyen. En análogo sentido, CARNELUTTI, al estudiar separadamente los presupuestos de la cosa juzgada y sus límites. Cfr. *Sistema de Derecho procesal civil* (trad. de ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO y SENTÍS MELENDO), Buenos Aires, 1944, t. I, págs. 326 y ss.

(31) Análoga doctrina sienta nuestro T. S. al referirse al proceso civil. Cfr. GÓMEZ ORRANEJA y HERCE, *Derecho procesal*, cit., t. I, pág. 360. Teniendo en cuenta el fundamento que hemos dado a la cosa juzgada, es imprescindible señalar que únicamente las sentencias dictadas sobre el fondo la producen, ya que son las únicas que han examinado —y satisfecho en sentido jurídico— la pretensión deducida. Sin embargo, las Salas de lo Cont.-adm. de nuestro T. S., en ocasiones, parecen estimar que procede, abril de 1951, que sienta doctrina en cierto modo contraria a la que se cita en el texto. Vid. nota 67 de este trabajo.

Dentro del proceso administrativo, por tanto, no serán muchas las sentencias que la produzcan si tenemos en cuenta la cantidad enorme de procesos administrativos que se fallan sin entrar en el fondo del asunto por el exagerado criterio formalista de nuestros Tribunales. Si en éstos casos se llega también a la conclusión de que los Tribunales no tienen que recoger y examinar una pretensión idéntica a la no examinada anteriormente, se debe a la aplicación de otras instituciones, pero no a la de la cosa juzgada.

2. *La sentencia ha de ser firme.*—Como antes se señaló, la firmeza es un requisito de la cosa juzgada; para que se produzca cosa juzgada es necesario que la sentencia sea firme, es decir, que no quepa contra la misma recurso alguno ordinario ni extraordinario (art. 127, párrafo cuarto, R. C., igual al art. 369, L. E. c.), o que haya devenido firme por no haberse interpuesto, dentro de plazo, los recursos ordinarios o extraordinarios que hubieran cabido contra ella (32).

(32) El problema está en aquellas impugnaciones o recursos que se dan precisamente contra sentencias firmes (revisión y de audiencia al rebelde), habiéndose pensado en las siguientes soluciones por los procesalistas:

a) Que en estos casos la sentencia no es verdaderamente firme. Esta solución no puede admitirse por el inconveniente que supone lo largo del plazo en que puede impugnarse; de aquí que nuestros textos legales señalen que el «recurso de revisión» no dará lugar a que se suspenda la declaración de quedar firme la sentencia (art. 79, párrafo primero, L. C.).

b) Que tales impugnaciones no son auténticos recursos, sino pretensiones autónomas, por suponer no un ataque inmediato, sino mediato, contra la decisión.

c) Que son recursos, constituyendo un grupo aparte de los ordinarios y de los extraordinarios, en cuanto que tienen como fin, precisamente, dirigirse contra sentencias firmes.

Esta solución fué propugnada por ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, haciendo una clasificación tripartita y no bipartita de los recursos, añadiendo a la división entre recursos ordinarios y extraordinarios, un tercer *genus*, el de los recursos excepcionales. En *Los recursos en nuestras leyes procesales*, en «Estudios de Derecho procesal», Madrid, 1934, págs. 60 y ss. Tal solución permite la armonía con el art. 127, R. C., ya que en éste se habla de que son sentencias firmes cuando no cabe contra las mismas recurso alguno ordinario ni extraordinario, y como a estos recursos se los denomina «excepcionales», aunque la sentencia sea susceptible de impugnación por alguno de ellos, es firme. Esta posición ha sido acogida por GUASP, en *Comentarios a la L. E. c.*, cit., t. I, pág. 1046 y por CASTILLO LARRAÑAGA y RAFAEL DE PINA, en *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.ª ed., México, 1950, págs. 318 y ss., para el proceso civil; para el proceso penal, por el propio ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO y LEVENE, en *Derecho procesal penal*, cit., t. III, págs. 267 y ss., y para el proceso administrativo, por BALLBÉ, en *Sistemática de Derecho administrativo*, Barcelona, 1947, página 47, y por mí en *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, en «Revista de Administración pública», núm. 4, 1951, página 193, y en *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas*, cit., páginas 14 y ss.

3. *¿Es necesario que sea válida?*—Se ha discutido por la doctrina procesal si la validez de la sentencia constituye un requisito de la cosa juzgada. Creemos, con CARNELUTTI (33), que la validez de la sentencia en el Derecho moderno no puede ser considerada como un requisito de la cosa juzgada, pues el hecho de que sea firme la sentencia implica una convalidación de los posibles vicios que invalidaren la sentencia, ya que el Derecho actual trata tales vicios de modo que la parte perjudicada pueda impugnar la sentencia. Pero si la sentencia ha devenido firme, es porque la parte ha dejado transcurrir dichos plazos, quedando convalidada (34).

III.—EXTENSION

A. IDEA GENERAL.

Una vez que una sentencia dictada sobre el fondo en un proceso no excluido de producir efecto de cosa juzgada ha devenido firme, nace la cosa juzgada, y, como dice GUASP, se desenvuelve indefinidamente a través de todas las situaciones ulteriores a que pueda afectar la decisión pronunciada.

Ahora bien, este desenvolvimiento de la cosa juzgada está sometido a ciertos límites; tiene una extensión determinada. Sólo dentro de estos límites la cosa juzgada despliega su eficacia. Por consiguiente, estos límites de la cosa juzgada son a la vez requisitos para hacerla valer en otro proceso ulterior (35); sólo cuando un nuevo proceso se encuentre dentro de aquellos límites —y, por tanto, se den tales límites como requisitos—, se producirán los efectos típicos de la cosa juzgada.

(33) *Sistema de Derecho procesal civil*, cit., t. I, págs. 326 y ss.

(34) En nuestro Derecho procesal administrativo tiene su base tal posición en los artículos 73 a 75 de L. c., al regular el recurso de nulidad, ya que el art. 75 afirma que «en cualquiera de estos casos la parte a quien interese utilizar el recurso de nulidad habrá de pedir necesariamente la subsanación de la falta que lo motive, dentro de los diez días siguientes, contados desde aquel en que se cometió».

(35) Entre los procesalistas, algunos hablan de requisitos; otros, como HUGO ALSINA (*Tratado teórico-práctico de Derecho procesal civil y comercial*, cit., t. II, pág. 582), de elementos, y otros, de límites, siendo ésta la posición más generalizada. Como dice KISCH, la fuerza de cosa juzgada no es una categoría absoluta; está limitada en el aspecto temporal, en el objetivo, en el personal y en el espacial; en *Elementos de Derecho procesal civil*, cit., pág. 259. En el estudio de los límites, seguimos, en principio, a GUASP, *Límites temporales de la cosa juzgada*, cit., en especial, págs. 12 y ss.

La doctrina suele señalar como límites los subjetivos (identidad de sujetos), los objetivos (identidad de cosa), y los causales (la misma causa o razón de pedir). Como ha dicho GUASP, esta tesis de las tres identidades es errónea; no sólo los sujetos, el objeto y la causa, individualizan el verdadero contenido de un litigio y del fallo correspondiente, sino que hay otras varias circunstancias que es necesario tener en cuenta, y con objeto de llegar a una determinación más satisfactoria de los límites auténticos de la cosa juzgada señala la necesidad de distinguir, dentro del fallo a que se atribuye tal eficacia, tres elementos fundamentales: los sujetos, el objeto y la actividad en que el pronunciamiento consiste. En cada una de estas direcciones hay que indagar la extensión de la cosa juzgada, estudiando sus límites subjetivos, sus límites objetivos, y sus límites en cuanto actividad

Siguiendo esta posición, vamos a estudiar la extensión de la cosa juzgada en el proceso administrativo.

B. LÍMITES SUBJETIVOS.

1. Para que la cosa juzgada opere, es necesario la identidad de los sujetos; que sean los mismos sujetos los que actuaron en el proceso en el que se dictó la decisión que produce la cosa juzgada y los que actúan en el nuevo proceso. La cosa juzgada sólo opera respecto de los sujetos que intervinieron en el primero. Esta identidad de sujetos se reconoce generalmente por la doctrina (36) y se suele exigir por las legislaciones.

(36) Sin embargo, en ocasiones, se parte de otro criterio para determinar el alcance subjetivo de una sentencia. Así, HUGO ROCCO, en *Derecho procesal civil*, traducción española, México, 1939, pág. 309, al que sigue RAFAEL DE PINA, en *Principios de Derecho procesal civil*, cit., págs. 198 y ss., y en *Instituciones* (en colaboración de CASTILLO LARRAÑAGA), cit., págs. 299 y ss. Para estos autores, «los límites subjetivos de la cosa juzgada deben buscarse propiamente dentro de la esfera de los sujetos que la ley procesal legitima para obrar o contradecir, ya en la forma de legitimación para obrar propiamente dicha, ya en la forma de legitimación para intervenir». «Puesto que la cosa juzgada no es sino el fenómeno de la extinción del derecho de acción y contradicción, en cuanto siendo el derecho de acción un derecho a la prestación de la actividad jurisdiccional, tal prestación debe reputarse cumplida cuando la acción se haya ejercitado, la eficacia extintiva de la cosa juzgada deberá efectuarse con respecto a todos los sujetos titulares del derecho de acción y de contradicción ejercitado y extinguido. El problema en cuestión —para ROCCO— no es más que el de la individualización y determinación de los sujetos legitimados para obrar o para contradecir en amplio sentido, y así deduce que la eficacia extintiva de la acción producida por el fenómeno de la cosa juzgada se verifica, pues,

Concretamente, nuestro Código civil (art. 1.252, párrafo primero), exige la más perfecta identidad entre las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron.

Nuestro proceso administrativo no constituye una excepción a esta regla y también exige la identidad de los sujetos. No obstante, en ocasiones, se admite —y esto ocurre también en algunos casos dentro del proceso civil (37)— que la decisión de un proceso opera *erga omnes*, es decir, reconoce la posibilidad de que la cosa juzgada opere sin límites subjetivos. Esto nos lleva a estudiar los dos supuestos, señalando las especialidades que ofrece el Derecho procesal administrativo respecto de las demás ramas del Derecho procesal.

2. *Identidad de sujetos.*—El principio general de que la cosa juzgada sólo opera respecto de los sujetos que fueron parte en el proceso en que se dictó la decisión que la produce se encuentra recogido, respecto del proceso administrativo local, en el párrafo tercero del artículo 67, L. C., al decir que «la sentencia recaída en los recursos de plena jurisdicción producirá efecto de cosa juzgada solamente para los que hubieran sido parte en el pleito» (inciso primero) (38). Tal principio ha de entenderse aplicable no sólo a este supuesto concreto sino en general a todos los tipos de

frente a todos los sujetos legitimados para obrar o contradecir, *importando poco que tales sujetos hayan estado realmente presentes en el juicio*, asumiendo la figura procesal de actores o demandados, o el que hayan ejercitado los primeros directamente la acción, o interviniendo posteriormente, coadyuvando a una u otra de las partes.»

(37) V. gr., en los procesos sobre el estado civil de las personas, habiéndose señalado que todo su efecto beneficioso depende de que se exijan todos sus requisitos con la debida severidad. FEDERICO DE CASTRO, *Derecho civil de España*, Parte general, II, 1, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, pág. 101.

(38) Indudablemente, también opera la cosa juzgada respecto de los coadyuvantes que han intervenido en el proceso. Sobre el problema, cfr. LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943, págs. 211 y ss., distinguiendo entre el caso de que bajo la figura del coadyuvante se encierre una intervención litisconsorcial del caso en que se trate de una intervención adhesiva, para afirmar que en el primer caso la sentencia opera respecto de la persona legitimada para intervenir, tanto si hubiera intervenido en el proceso como si no hubiere intervenido, mientras que en el segundo sólo opera respecto del coadyuvante que ha intervenido. Si reducimos el campo de la cosa juzgada a los efectos jurídico-procesales y tenemos en cuenta que desde la vigente L. R. L. la Administración demandada siempre tiene el carácter de parte y nunca de coadyuvante (aun cuando sea una entidad local), creo que no hay inconveniente en afirmar que únicamente producirá efectos la sentencia respecto de los que hubieren intervenido en el proceso, pero no respecto de los demás. Por consiguiente, si alguien que tenía interés en defender el acuerdo impugnado (y, por tanto, estaba legitimado para intervenir como coadyuvante al lado de la Administración demandada) no acude a oponerse a la pretensión del demandante y luego la sentencia revoca el acuerdo impugnado, tal sentencia no opera respecto de aquel posible coadyuvante.

proceso administrativo, como se infiere del artículo 87, número segundo de la misma Ley, que es una manifestación de la eficacia de la cosa juzgada, como después se verá, y habla de «los mismos litigantes». También se ha exigido por reiterada jurisprudencia (39).

Es necesario, por tanto, la más perfecta identidad entre los litigantes y la calidad con que lo fueron. El Código civil, art. 1.252, párrafo tercero, dice que «hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior o estén unidos a ellos por vínculo de solidaridad o por los que establece la indivisibilidad de las prestaciones entre los que tienen derecho a exigirlos u obligación de satisfacerlos». Es decir, para que en el proceso civil se dé la identidad, no es necesario que se trate de identidad física, sino que en ocasiones basta la identidad jurídica. Este precepto, difícilmente es aplicable al proceso administrativo, ya que los supuestos que contempla el párrafo tercero del art. 1.252 del Código civil, normales dentro del Derecho civil, son excepcionales dentro del Derecho administrativo, aun cuando puedan darse en algún caso especial (v. gr., porque nos encontremos con un derecho administrativo transmisible) (40); en estos casos, creo que no existe inconveniente alguno en considerar aplicable el precepto del Código civil al proceso administrativo.

3. *Procesos en que la cosa juzgada opera erga omnes.*—Tradicionalmente, se ha considerado el llamado «recurso por exceso de poder» como el proceso administrativo en el que la cosa juzgada opera sin límites subjetivos y en el que la decisión tiene eficacia *erga omnes*. ALIBERT, en su conocida obra sobre este proceso, afirma que la anulación por exceso de poder es eficaz *erga omnes* por la razón de que los actos administrativos anulados se reputa que no han existido jamás (41). En el mismo sentido

(39) «Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la excepción de cosa juzgada precisa como requisitos para su eficacia: *identidad de persona*, de calidad con que pide, de cosa que reclama y de razón o causa de pedir.» Sents. de 23 de junio de 1950 y de 7 de julio de 1943. Sobre la jurisprudencia en este sentido, cuando la pretensión es de plena jurisdicción sobre actos de entidades locales, vid. ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, págs. 156 y ss. Una sent. de 19 de octubre de 1914 afirmaba que no puede estimarse la excepción de cosa juzgada, aun siendo el mismo asunto, si fueron diferentes las reclamaciones, y no pueden considerarse como una misma petición.

(40) Que la intransmisibilidad es la regla dentro de las relaciones jurídico-administrativas se reconoce en general por la doctrina. Cfr., entre nosotros, ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, 22.ª ed., 1950, t. I, págs. 87 y ss.

(41) *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, cit., pág. 33.

se pronuncia LAFERRIÈRE, distinguiendo entre la decisión que accede a la anulación solicitada y la que deniega dicha anulación, refiriendo los efectos *erga omnes* únicamente a la primera (42). En ocasiones, la doctrina italiana ha introducido una distinción interesante, afirmando que si la anulación del acto impugnado se debe a un motivo que hace el acto absolutamente nulo (inexistente), produce efecto *erga omnes*, porque no se puede pensar en un acto que no existe en el mundo del Derecho; pero en los demás casos, la decisión sólo produce efectos limitados a las partes (43). En España, cuando la doctrina se ha enfrentado con el recurso de anulación, también ha afirmado la eficacia *erga omnes* de las sentencias; ALVAREZ GENDIN ha dicho: «la declaración que los Tribunales hayan de hacer respecto de los actos ilegales en la jurisdicción objetiva, que es el recurso por exceso de poder, es de tal naturaleza que no sólo surte efectos respecto del que promueve el recurso, sino de todos los interesados en la nulidad del mismo. Es una declaración de nulidad *erga omnes*» (44). Y ARIAS DE VELASCO afirmó que «como el recurso se ha ventilado comparando el acto con la Ley, y la Ley interesa a todos, para todos tendrá valor la sentencia que declare su ilegalidad; la anulación, dice HAURIOU, produce

(42) *Traité de la juridiction administrative*, 1896, t. II, pág. 573. El problema ha sido muy estudiado por la doctrina francesa; cfr., por ejemplo, el interesante trabajo de JÉZE, *Effets de la chose jugée sur le recours pour excès de pouvoir*, en «Revue de Droit public», 1919, págs. 335 y ss., y además: BONNARD, *Précis élémentaire de Droit administratif*, 1926, págs. 118 y ss., y *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, 1934, págs. 94 y ss. Un estudio muy completo del problema, demostrando un gran conocimiento de la doctrina francesa, en TRISTÁN BOSCH, *Tribunales judiciales o Tribunales administrativos para juzgar a la Administración pública*. Buenos Aires, 1951, págs. 133 y ss.

(43) Cfr. LESSONA, en *Introduzione al Diritto amministrativo e suoi principi*, Firenze, 1952, págs. 183 y ss., y en *La Giustizia amministrativa*, Firenze, 1946, páginas 164 y ss. Preocupación especial de la doctrina italiana han sido los actos colectivos y los actos generales, cuando son anulados. Al ocuparse de ellos ZANOBINI, en *Corso di Diritto amministrativo*, vol. II, *La Giustizia amministrativa*, 5.ª ed., Milano, 1946, págs. 241 y ss., señala que la sentencia opera *ultra partes* cuando se anula el acto colectivo por causas objetivas, pero no cuando se anula por causas subjetivas, y que los actos generales operan también *extra partes*. El problema de los límites subjetivos de las decisiones de la jurisdicción administrativa ha preocupado también a la doctrina italiana, donde se encuentran sugerencias interesantísimas. Cfr. D'ALESSIO, *Diritto amministrativo*, 3.ª ed., Torino, 1943, t. II, págs. 637 y ss., y, aparte de los manuales generales sobre *Giustizia amministrativa*, CELENTANO, *Intema di efficacia extra partes del giudicato amministrativo di annullamento*, en «Studi in onore di Federico Cammeo», I, Padova, 1933, págs. 315 y ss., Y RACCI, *Appunti sulla cosa giudicata derivante delle decisioni giurisdizionali amministrative*, en «Foro italiano», 1934, III, pág. 221.

(44) Cfr. *Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «Revista de Derecho público», 1936, pág. 65.

efecto *erga omnes*, objetivamente, tan completamente como si el autor del acto lo hubiera retirado» (45).

Hablando de los casos en que la sentencia produce efectos *erga omnes* dentro del proceso civil, se ha dicho que esta «limitación subjetiva de la cosa juzgada plantea graves problemas de construcción del correspondiente proceso, a base de perfilar la debida legitimación de las partes que actúan, lo que exigirá en muchos casos la exigencia de que medie entre ellos el vínculo de litisconsorcio necesario activo o pasivo» (46). Esta dificultad se obvia por la doctrina que se ha ocupado de «recurso por exceso de poder», entendiéndolo que el «juicio no es un juicio entre partes, limitándose los poderes del Juez o Tribunal a confirmar o anular, sin que les sea dable, sustituyendo a la Administración, reformar la providencia discutida» (47).

Al reconocerse en nuestro Derecho positivo una pretensión procesal de anulación (48), se trataron de aplicar a los efectos de la sentencia dictada en el proceso en que era examinada la doctrina extranjera sobre el «recurso por exceso de poder», afirmándose que «la sentencia produce efectos no sólo *inter partes*, sino *erga omnes*, lo cual se explica porque la

(45) En *Jurisdicción objetiva*, en «Revista de Derecho público», 1934, pág. 3.

(46) *Límites temporales de la cosa juzgada*, cit., pág. 14.

(47) ARIAS DE VELASCO, art. cit., pág. 3. No obstante, en nuestro Derecho positivo el «recurso objetivo» y el «recurso subjetivo» dan lugar a verdaderos procesos, estando perfectamente definida la posición de las partes, tanto demandante como demandada, en la L. C.

(48) Cfr. mi trabajo *El proceso contencioso-administrativo de anulación en la esfera local*, en «Revista General de Derecho», 1951, págs. 350 y ss. El reconocimiento legal de una «pretensión de anulación» tuvo lugar, en la esfera municipal, en el Estatuto municipal de 1924, cuyo art. 281. párrafo cuarto, disponía que «si el recurso se fundase en lesión de derecho individual y la sentencia fuese favorable al recurrente, sus efectos se contraerán al interés particular de éste, subsistiendo, por lo demás, la eficacia del acuerdo impugnado». Comentando este precepto, se dijo que «es una novedad en nuestra legislación, pero el principio que proclama es tan evidente, que desde hace mucho tiempo está aceptado por la jurisprudencia del T. S., que en multitud de fallos ha declarado que las sentencias favorecen sólo a los que han litigado, y no a los demás que puedan encontrarse en el mismo o análogo caso, y que «otras veces, revocando el acuerdo que se impugna por la naturaleza del derecho controvertido, la resolución que se dicte ha de afectar por igual a todos los interesados, hayan o no recurrido. El precepto que se comenta lo reconoce así, y sólo se refiere, en su consecuencia, al caso en que se ventile un derecho individual». Cfr. ANTONIO MARÍA DE MENA, en *El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo*, Madrid, 1927, págs. 152 y ss. Con tal carácter de pretensión de anulación municipal pasó a la Ley municipal de 1935, y ha sido la L. R. L. de 1950 la que ha ampliado a la esfera provincial el proceso de anulación, lo que ha sido acogido elogiosamente por la doctrina.

finalidad del recurso no es la defensa del derecho de una persona, sino la defensa de la legalidad, y ésta opera en beneficio de todos» (49).

Recientemente, se ha mantenido que también en la esfera central existe un contencioso de anulación, ya que hay que distinguir entre «recurso subjetivo» y «recurso de plena jurisdicción», y «recurso objetivo» y «recurso de anulación», afirmándose que si bien nuestra L. C. admite únicamente en la esfera central un «recurso subjetivo», ello no impide que pueda haber un «recurso de anulación subjetivo», ya que mientras la expresión «subjetivo» alude a un problema de legitimación — sólo está legitimado el que alega un derecho administrativo—, la expresión anulación alude a lo que se pide concretamente al órgano jurisdiccional; si se pide el reconocimiento de un derecho y, en consecuencia, la sustitución del acto impugnado por otro nuevo que reconozca aquel derecho, estamos ante un «proceso de plena jurisdicción»; pero si se pide del órgano jurisdiccional meramente la anulación del acto, estamos ante un «proceso de anulación». Y no puede negarse que, en muchos casos, el demandante que, según el art. 1 L. C., alega un derecho subjetivo, luego lo que solicita del órgano jurisdiccional es meramente la anulación (50). No es éste el momento de enjuiciar críticamente la citada posición. Lo único que ahora interesa resaltar es que el proceso de anulación puede darse fuera de la esfera local en algunos supuestos concretos. Y que en estos casos debe aplicarse la doctrina sobre cosa juz-

(49) ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, pág. 156.

(50) En este sentido, GARRIDO FALLA, al comentar el párrafo primero del art. 1.º, en *Lo contencioso-administrativo*, obra escrita en colaboración con JUAN GASCÓN HERNÁNDEZ, ENRIQUE SERRANO GUIRADO y el autor de este trabajo, que el Instituto de Estudios Políticos edita y aparecerá en breve. Afirma GARRIDO, después de enumerar los casos en que nuestro T. S. parece admitir un «recurso objetivo» contra actos del Estado: «El requisito del derecho subjetivo lesionado se sigue exigiendo cuidadosamente por el T. S. en los demás casos, y por eso no hay motivos para dudar de que, fundamentalmente, el recurso admisible contra decisiones de la Administración central es subjetivo. Lo que ocurre es que, de acuerdo con el criterio de distinción que hemos establecido, una cosa es que sea subjetivo y otra que responda a las características de la plena jurisdicción. En efecto, hemos dicho que la plena jurisdicción, frente a la anulación, se caracteriza porque en ella se decide sobre los derechos que, por consecuencia de situaciones bilaterales, esgrime, de una parte, la Administración, y de otra, el particular. En el contencioso de anulación, en cambio, el Tribunal se limita a constatar la legalidad de un acto administrativo, sin que, como consecuencia del derecho del particular, se encuentre en la necesidad de condenar a la Administración a hacer o dejar de hacer algo. Pues bien, basta examinar las sentencias que a diario dictan las Salas 3.ª y 4.ª del T. S. para darse cuenta de que esto último es lo que normalmente se ventila en los juicios contencioso-administrativos. Lo que el particular formula en su *petitum* es el deseo que tal acto administrativo sea anulado.»

gada en los procesos de anulación, que a continuación se pasa a exponer.

Nuestra L. C., recogiendo el precepto correspondiente de la L. R. L. (artículo 392), después de señalar la limitación subjetiva de la cosa juzgada en las decisiones dictadas en los procesos de «plena jurisdicción», afirma: «salvo que el Tribunal declare la anulación del acto o acuerdo si existieren méritos para ello (art. 67, párrafo 3.º, *in fine*), con lo que se reconoce el principio de que cuando la sentencia acuerda la anulación del acto, aun cuando se trate de sentencia dictada en un proceso de «plena jurisdicción», tiene eficacia *erga omnes* (51). Aferrándonos al tenor literal del precepto, lo único que del mismo se desprende es que la sentencia dictada en procesos de plena jurisdicción, cuando se acuerda la anulación, tiene eficacia *erga omnes*, pero no dice expresamente que tales efectos los tenga una sentencia dictada en un «proceso de anulación». No obstante, no es necesario hacer grandes esfuerzos dialécticos para demostrar que si una sentencia que acuerda la anulación en un proceso de plena jurisdicción tiene eficacia *erga omnes*, con mucha más razón debe gozar de tal eficacia la sentencia dictada en un proceso de anulación. Si la L. C. —y antes la L. R. L.— se refieren a la sentencia dictada en un proceso de «plena jurisdicción», se debe, sin duda, a la creencia del legislador de que, si tal declaración no era necesario hacerla expresamente

(51) Al comentar el art. 392 de la L. R. L., la doctrina se ha ocupado del problema general de la cosa juzgada. En este sentido, por ejemplo, ABELLA, *Régimen local*, 1951, pág. 532, afirmando que tal precepto sigue la línea que rige el Derecho civil, según sentencias de 4 de diciembre de 1896 y 26 de septiembre de 1927, si bien señala cómo en el caso de anulación la sentencia adquiere eficacia *erga omnes*, tanto si la anulación tiene lugar en un proceso subjetivo como si tiene lugar en un proceso objetivo. En análogo sentido se manifiesta MARQUÉS CARRÓ, en *Ley de Régimen local*, Barcelona, 1951, el cual, después de acoger la distinción entre cosa juzgada formal y material, y citando las mismas sentencias que ABELLA, afirma que la regla de eficacia *erga omnes* de la sentencia se da tanto en el proceso de anulación como en el de plena jurisdicción cuando el Tribunal acuerda la anulación. Cfr. páginas 439 y ss. Sin embargo, la jurisprudencia, en ocasiones, al referirse a los efectos de la sentencia (efectos jurídico-materiales), ha restringido su eficacia a las partes, aun cuando se tratase de uno de los casos en que el Tribunal anuló el acuerdo haciendo uso de las facultades que le reconocía el art. 227 de la Ley municipal de 1935. Así, en una sentencia de 16 de junio de 1950 afirma «que, apartados los demás aspirantes al cargo que se cubrió, al no acudir en reposición contra el nombramiento... y tampoco a lo vía contencioso-administrativa, sus primitivas pretensiones no pueden ser tenidas en cuenta cuando se resuelva nuevamente el concurso, conforme declaró esta Sala en 29 de noviembre de 1945 y en otras fechas; por ello no hay necesidad en este momento de comparar sus méritos con el recurrente, quedando circunscrita la preferencia sólo entre éste y el indebidamente designado». Si bien hemos de señalar que esta doctrina jurisprudencial fué dictada durante la vigencia de la L. M. de 1935.

en el de anulación, si lo era cuando se trataba de sentencia dictada en uno de «plena jurisdicción». Aparte de que la declaración legal se refiere a la «sentencia que acuerde la anulación» y es indudable que la sentencia dictada en un proceso de anulación es una sentencia que contiene tal acuerdo (52). Un problema de más difícil solución es el de si la sentencia dictada en un proceso de anulación tiene en todo caso eficacia *erga omnes*, o sólo cuando, accediendo a la pretensión, acuerda la anulación del acto impugnado (53). Creo que tal problema debe resolverse afirmando que la sentencia sólo tiene eficacia *erga omnes* cuando el Tribunal acuerde la anulación del acto —haya sido dictada en un «proceso subjetivo» o en un «proceso»—, ya que siendo la regla general la eficacia *inter partes*, la regla especial que afirma que la sentencia opera respecto de todos sólo debe admitirse en los casos en que el Derecho positivo lo reconoce expresamente, y el artículo 67, párrafo tercero, L. C., sólo lo admite cuando el «Tribunal declare la anulación». Por tanto, no debe impedirse en nombre de la cosa juzgada, cuando la sentencia no accede a la anulación, que otros interesados inicien un nuevo proceso contra el acto, alegando los mismos fundamentos fácticos, pero con la esperanza de que los argumentos jurídicos por ellos empleados hagan cambiar el criterio del Tribunal (54). Claro está que en la mayoría de los casos en este nuevo proceso el Tribunal desestimará la pretensión sin entrar en

(52) Por eso la doctrina que se ocupó del art. 392 de la L. R. L., que ha sido recogido por el art. 67, párrafo tercero, L. C., afirmó la eficacia *erga omnes* de las sentencias que acordaban la anulación, tanto en un proceso como en otro. Cfr. obras y páginas que se citan en la nota anterior.

(53) Como antes vimos, la doctrina francesa suele restringir los efectos *erga omnes* a la sentencia que acuerda la anulación. La doctrina portuguesa llega a la misma conclusión. Cfr. CAETANO, *Tratado elemental de Derecho administrativo* (traducción y notas de LÓPEZ RODÓ), Santiago, 1946, t. III, pág. 427, si bien distingue los casos en que el acto fué anulado por motivos que sólo se dan en el recurrente —en que la eficacia es *inter partes*—, de los casos en que se anula por ilegalidad objetiva y el acto es indivisible —en que la eficacia es *erga omnes*—.

(54) Si en ocasiones el Tribunal no accede a lo pedido en la nueva pretensión sin que se den las identidades exigidas por la cosa juzgada, lo hace, no en virtud de esta institución, sino por estimar que los nuevos argumentos no han desvirtuado la doctrina anterior. Por ejemplo, en sentencia de 26 de abril de 1946, el T. S. se enfrentó con un caso en que, siendo distinto el demandante del segundo proceso, se impugnaba un mismo acto; desestimó la nueva pretensión por entender que concurrían en el caso que se examinaba las mismas circunstancias jurídicas y de hecho que impusieron el primer fallo, y que debía resolverse el nuevo «recurso» de igual manera a como se hizo en el primero, ya que, por otra parte, nada se había alegado que demuestre su inaplicación al nuevo «recurrente».

el fondo, pero ello, no en virtud de la cosa juzgada, sino en virtud de otros principios (v. gr., el de preclusión o caducidad).

La solución a que se ha llegado en el «proceso de anulación» en general es aplicable a los tipos especiales de proceso administrativo cuyo objeto sea en definitiva una pretensión de anulación. Así, en los procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar Reglamentos (55) o una pretensión dirigida a anular el acuerdo creando una exacción ilegal (56).

C. LÍMITES OBJETIVOS.

Para que la cosa juzgada opere en un proceso posterior, es necesario que el objeto del mismo sea idéntico al objeto del proceso en que la sentencia que la produce fué dictada. Y como el objeto de todo proceso es la pretensión (57), será necesario que las dos pretensiones sean idénticas (58). La identidad objetiva se traduce, por tanto, en una identidad de pretensiones. Y, ¿cuándo existe tal identidad? En toda pretensión existe un *petitum* (lo que se pide del órgano jurisdiccional) y unos fundamentos (los hechos y alegaciones jurídicas en que se basa el demandante para formular la petición). Pues bien, para que exista identidad de pretensiones es necesario que exista una misma petición y unos mismos fundamentos de hecho, pero los fundamentos de Derecho no contribuyen a la individualización de la pretensión (59). Esta solución es admisible en nuestro Derecho positivo al exigir el artículo 1.252, párrafo primero del Código civil identidad entre las cosas y las causas, entendiéndose por cosa (res litigiosa), como dice GUASP (60), el bien de la

(55) CLAVERO ARÉVALO, en *El recurso contencioso-administrativo contra Reglamentos y Ordenanzas en la nueva L. R. L.*, separata de la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1951, califica a dicha pretensión como de anulación. A análoga solución se llega, por ejemplo, en el Derecho italiano, Cfr. ZANOBINI, *Corso*, cit., t. II, págs. 241 y ss.

(56) Cfr. ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., págs. 201 y 205. y mi trabajo *El proceso contencioso-administrativo en materia de Hacienda local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 56 (1951), páginas 169 y ss.

(57) Sobre la posición aquí adoptada sobre objeto del proceso, vid. GUASP, *La pretensión procesal*, cit., págs. 33 y ss., en especial.

(58) La jurisprudencia del T. S., en ocasiones, ha dicho que para que se dé la cosa juzgada es requisito indispensable la *identidad de acciones*. Sent. de 7 de julio de 1942.

(59) Cfr. GUASP, *Límites temporales de la cosa juzgada*, cit., pág. 14.

(60) *Límites*, cit., pág. 14.

vida que se pretende, y por «causa» la verdadera *ratio* o *causa petendi* de la pretensión, los fundamentos de hecho que la legitiman (61).

También se debe aplicar esta misma solución en nuestro Derecho procesal administrativo. Como han dicho las Salas de lo Contencioso-administrativo del T. S., «según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la excepción de cosa juzgada precisa como requisito para su eficacia: identidad de cosa que se reclama y razón o causa de pedir» (62). Refiriéndonos por tanto, al proceso administrativo, podemos afirmar que para que se dé la identidad objetiva es necesario:

a) Un mismo *petitum*. En la pretensión ya resuelta por la sentencia que produce la cosa juzgada debió solicitarse del Tribunal lo mismo que en la que se deduce de nuevo. Y como el proceso administrativo español ha sido configurado para «impugnar actos» (así se señala en el art. 1.º, L. C.), será necesario que ambas pretensiones se dirijan contra un mismo acto de la Administración, o bien que la segunda se dirija contra uno que es reproducción del anterior (63). Ahora bien, no basta esto para que pueda afirmarse la existencia de identidad objetiva, ya que si la primera pretensión es de plena jurisdicción y la segunda de anulación, aun cuando se dirijan contra un mismo acto, no puede entenderse que entre ellas exista identidad, ya que el *petitum* de la primera sería distinto del *petitum* de la segunda: en la primera se pediría el reconocimiento del derecho que le asiste al demandante, reformando en consecuencia el acto impugnado, y en la segunda se solicitaría la anulación del acuerdo por ilegal.

b) Unos mismos *fundamentos de hecho*. Para que exista identidad objetiva es necesario que los hechos que fundamentaron la pretensión ya resuelta sean los mismos que los que fundamentan la segunda. Por tanto,

(61) Como ha dicho el Tribunal Supremo recientemente, en sentencia de 4 de abril de 1952 (de la Sala 1.ª), la causa equivale a fundamento o razón de pedir, y «si son idénticas las cosas y las causas, no obsta a la eficacia de la cosa juzgada que a la acción se le dé distinto nombre o que en el primer juicio se haya alegado como excepción, puesto que en ambas la acción y la excepción tienen igual objeto». Y en otra sentencia (también de la Sala 1.ª), de 12 de junio de 1951, señala que para poder afirmar si existe o no cosa juzgada es necesario cotejar «el fallo y los fundamentos de hecho de la sentencia anterior con el *petitum* y los fundamentos de hecho de la demanda posterior».

(62) Entre otras muchas, sentencias de 7 de julio de 1943 y 23 de junio de 1950. Sobre la jurisprudencia aplicable a la esfera local, vid. ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., pág. 156.

(63) Como afirma BODDA, «no cambia el objeto de la demanda la presentación de un recurso contra un acto que es reproducción de otro anterior, puesto que, en este caso, no es más que un mero acto de confirmación o ejecución». En *Diritto processuale amministrativo*, cit., pág. 107.

si aun existiendo un mismo *petitum*, varían la causas legales en virtud de las cuales se solicita la anulación del acto (64), no existirá tal identidad.

D. LÍMITES EN CUANTO A LA ACTIVIDAD.

Como ha señalado GUASP, toda actividad se mueve en tres direcciones esenciales: lugar, tiempo y forma; en estas tres dimensiones hay fronteras que trazan a la eficacia de la cosa juzgada:

1. *Por razón del lugar.*—Hay que señalar a la cosa juzgada el mismo límite espacial del Ordenamiento jurídico: la cosa juzgada sólo opera en el territorio nacional; las sentencias dictadas por los Tribunales españoles tendrán eficacia dentro del territorio nacional y no en el territorio de otro Estado. Las sentencias de los Tribunales extranjeros no tendrán eficacia dentro del territorio español. En el proceso administrativo esta limitación se da aún con mucho más rigor que en los demás teniendo en cuenta que el objeto de las pretensiones en él examinadas es siempre la impugnación del acto de un órgano público.

2. *Por razón del tiempo.*—Aun cuando se afirma con carácter general que la cosa juzgada opera sin límites temporales, la doctrina señala ciertos supuestos en los que hay que fijar un momento en que cese la eficacia de la cosa juzgada, y pasado este momento es improcedente invocarla en un proceso ulterior. De estos supuestos, ofrecen especial importancia los consistentes en un cambio de las circunstancias fundamentales que produjeron la decisión judicial, bien estudiados por GUASP en su monografía tantas veces citada sobre los *Límites temporales de la cosa juzgada*. Creo que cuando estos supuestos se den en el proceso administrativo, con arreglo a nuestro Derecho positivo, pueden incluirse en los límites objetivos, ya que la mutación cronológica puede ser enfocada como

(64) No olvidemos que cuando la ley señala unas causas determinadas para fundar una pretensión, las señala en función de unos hechos determinados, v. gr., las causas que pueden fundar la pretensión de resolución de un contrato de arrendamiento de inmueble urbano o las causas que pueden fundar el recurso contencioso-administrativo de anulación. De aquí que si la primera pretensión se fundó en que el acto cuya nulidad se pedía había sido dictado por órgano incompetente y la segunda en otra infracción legal, no puede admitirse la existencia de identidad objetiva. En la jurisprudencia francesa se llega a la misma conclusión, entendiéndose que para que produzca cosa juzgada una sentencia de anulación es necesario que la pretensión por ella resuelta y la nuevamente deducida se funden en el mismo *moyen d'annulation*. Vid., por ejemplo, LAFERRIERE, ob. cit., t. II, pág. 251.

una mutación causal y de este modo restringirse la expansión de la cosa juzgada al segundo litigio por obra de los límites «causados» (65).

3. *Por razón de la forma.*—Se ha discutido por la doctrina qué parte de la sentencia es la que produce la cosa juzgada (66). Creemos, con la generalidad, que sólo el fallo, las declaraciones contenidas en el fallo, es lo que produce la cosa juzgada (67). La cosa juzgada se extiende sólo a las declaraciones contenidas en el fallo.

(65) GUASP, *Limites temporales de la cosa juzgada*, cit., en especial, págs. 38 y ss. Y la doctrina estima que cuando nuestras leyes (art. 33, L. E. C., y artículo 287, R. C.) afirman que la sentencia concediendo o denegando la pobreza no produce efecto de cosa juzgada, lo que hacen es señalar un límite temporal a la cosa juzgada; la sentencia producirá cosa juzgada, «en tanto en cuanto la situación económica se mantenga idéntica». Cfr. GÓMEZ ORDANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, t. I, pág. 793.

(66) Ya a fines del siglo pasado, PIETRO COGLIOLO, en su *Trattato teorico e pratico della eccezione di cosa giudicata secondo il Diritto romano e il Codice civile italiano con accenni al diritto intermedio*, Torino, 1863, t. I, pág. 177, clasificaba las opiniones sobre si los motivos de la sentencia producen cosa juzgada en los siguientes grupos: a) El que afirma que ningún motivo produce cosa juzgada; b) El que afirma que sólo producen cosa juzgada los motivos si la parte dispositiva se equivoca; c) El que dice que tienen autoridad de cosa juzgada los motivos insertos en la parte dispositiva, y d) Que considera que todos los motivos producen cosa juzgada. Desde entonces hasta hoy, las opiniones han seguido siendo diversas, multiplicándose cada día.

(67) Si bien, como afirma H. ALSINA, «los motivos pueden ser examinados para interpretar el alcance de la parte dispositiva». Cfr. *Tratado teórico-práctico de Derecho procesal civil y comercial*, cit., t. I, pág. 595. Por consiguiente, la cosa juzgada se extiende sólo a las declaraciones que éste efectivamente contenga, pero no a las omitidas. El problema está relacionado con el de la exigencia de que la sentencia recaiga sobre el fondo, ya que una sentencia dictada sobre algún problema procesal no entra en el fondo y no contiene pronunciamientos sobre el fondo de la pretensión. En este punto, la jurisprudencia contenciosa, a la que hemos aludido *supra* (al tratar del requisito de que la sentencia se dicte sobre el fondo, vid., en especial, nota 31), no parece ser muy uniforme. En efecto, en una sentencia de 16 de abril de 1951, afirmó que no es aplicable al proceso administrativo la doctrina «relativa a que la excepción de cosa juzgada material o sustancial no es viable cuando en el juicio excepcionado no se juzgó sobre el asunto, porque si esta doctrina ha tenido reciente acogida en la jurisdicción ordinaria civil en contemplación de derechos privados y de ejercicio de acciones encaminadas a hacerlos efectivos ante la posibilidad legal de ser nuevamente planteado el fondo en otro juicio, ni la naturaleza de los derechos administrativos ni el contenido de la acción contencioso-administrativa permiten la aplicación de tal doctrina a esta jurisdicción, sobre todo cuando el juicio excepcionado terminó por caducidad de la acción contencioso-administrativa, porque, estimada ésta, se extingue la competencia de la jurisdicción para conocer del fondo del asunto, y por ello ya no hay posibilidad legal de que sea nuevamente discutido bajo ningún aspecto ni pretextos». En cambio, en otra sentencia del T. S. de 30 de junio de 1945 se contiene una doctrina en cierto modo contraria, y muy interesante, al afirmar que, «si bien es cierto que el demandante, en los dos pleitos y por las mismas razones, solicita se declare le corresponde el empleo de General de Brigada al ser reintegrado al Ejército como consecuencia de la anulación del fallo del Tribunal de Honor, a virtud del cual se decretó la separación, no es menos evidente que en la sentencia aludida no se hace pronunciamiento alguno respecto a di-

IV.—EFECTOS

A. IDEA GENERAL.

La cosa juzgada—dice PRIETO CASTRO— opera en potencia desde que la sentencia ha devenido firme, pero su eficacia práctica se despliega cuando de nuevo se intenta poner en tela de juicio lo ya estimado en la sentencia o pretender lo ya desestimado por ella (68). El efecto práctico de la cosa juzgada es la exclusión de toda nueva discusión y nuevo fallo. Ahora bien, podría pensarse que en lo contencioso-administrativo no tiene aplicación práctica la institución, porque, aun sin tener en cuenta la cosa juzgada, se llega a la misma conclusión; en efecto, si se deduce una pretensión contra un acto administrativo y se dicta sentencia firme, la imposibilidad de una nueva pretensión contra el mismo acto se tendría sin tener que acudir a la cosa juzgada, teniendo en cuenta la brevedad del plazo para iniciar el proceso, por lo que el tiempo que tardó en tramitarse el proceso en que se dictó la sentencia firme sería más que suficiente para que hubiese «prescrito la acción» para impugnar el acto. Sin embargo, la institución de la cosa juzgada tiene trascendencia en lo contencioso-administrativo si pensamos que, en ocasiones, el plazo para iniciar el proceso es de un año (Cfr. art. 388, L. R. L., y art. 65, L. C.), por el que el Tribunal Provincial pudo dictar una sentencia firme, o que devino firme por no ser impugnada cuando no ha expirado el plazo de un año para iniciar el proceso administrativo, de aquí que pueda plan-

cha pretensión, por entender, según consta en el último de sus Considerandos, que esta jurisdicción revisora no podía hacerlo sin que previamente decidiera la Administración respecto a tal extremo, decisión que con carácter negativo para el actor se ha producido en las Ordenes contra las que ahora se recurre, y por tanto es absolutamente imposible estimar la existencia de la cosa juzgada, siendo así que este juicio se promueve precisamente porque en la repetida sentencia no se juzgó ni por ello pudo recaer resolución acerca de la petición que hoy se deduce, en atención a todo lo cual es totalmente inaplicable al caso de autos la doctrina del art. 1.252 del Código civil.

(68) *Exposición del Derecho procesal civil de España*, t. I, 2.^a ed., 1942, página 319. Como ha dicho LACOSTE, los efectos de la cosa juzgada dentro del proceso administrativo son, en principio, los mismos que en materia civil. Cfr. *De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative*, pág. 519. Por eso habrá que afirmar, con GUASP, que no se trata de una mera repercusión negativa del fallo (imposibilidad de abrir un nuevo proceso sobre la misma materia), sino de una verdadera función positiva (imposibilidad de que en ningún nuevo proceso se decida de modo contrario a como ante fué fallado). Cfr. *Limites temporales de la cosa juzgada*, cit., pág. 7.

tearse el problema de la cosa juzgada si el primer demandante deduce una nueva pretensión contra el mismo acto.

Los remedios que el ordenamiento jurídico prevé para hacer valer la institución de la cosa juzgada pueden clasificarse en dos grupos: unos, que tienden a impedir que en un proceso en el que se ha deducido una pretensión ya resuelta sea discutida de nuevo y se dicte un fallo contradictorio al que ya resolvió la pretensión; otros, que tienden a eliminar del mundo del Derecho este segundo fallo, cuando se dictó contraviendo lo dispuesto en otro anterior que tenía autoridad de cosa juzgada. Es decir, los primeros tratan de evitar un nuevo fallo sobre el mismo asunto; los segundos tienden a eliminar el segundo fallo cuando se ha producido. Estudiaremos separadamente unos y otros.

B. MEDIDAS POSIBLES ANTES DE DICTARSE EL FALLO EN EL SEGUNDO PROCESO.

Si en un nuevo proceso se deduce una pretensión ya resuelta definitivamente, el tratamiento jurídico de la cosa juzgada producida por el fallo anterior se concreta en los siguientes problemas: primero, si la cosa juzgada puede ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional; segundo, en qué momento puede ser alegada por las partes, y tercero, en qué momento debe resolverse y decidir sobre ella.

1. *La cosa juzgada puede ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional.*

En el Derecho procesal civil, exageradamente inspirado en el principio dispositivo, se deja a la iniciativa de las partes la alegación de que la cuestión propuesta por el demandante ya ha sido resuelta por sentencia firme, criterio que ha sido censurado por la doctrina, teniendo en cuenta el carácter público de la institución (69).

En éste, como en otros puntos, el Derecho procesal administrativo se aparta de la regulación del proceso civil, gracias a una acertada dirección jurisprudencial que va ampliando los poderes de los Tribunales administrativos, afirmando la posibilidad de que éstos puedan apreciar

(69) Vid., por ejemplo, PRILTO CASTRO, *Exposición*, cit., t. I, pág. 319. Por eso, en otros sistemas más progresivos se admite que el Juez pueda apreciar de oficio la cosa juzgada. Cfr. LIEBMAN, *Lezioni di Diritto processuale civile*, t. II, Milano, 1951, pág. 139.

de oficio la existencia de la cosa juzgada. El camino seguido por nuestro Tribunal Supremo para llegar a esta conclusión, es el siguiente:

a) La cosa juzgada debe considerarse incluida entre los supuestos de la llamada «excepción de incompetencia de jurisdicción» del número primero del artículo 44 (70).

b) Y, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la excepción de incompetencia de jurisdicción, por afectar al orden público procesal, puede ser tenida en cuenta de oficio por el órgano jurisdiccional (71).

Si esta doctrina jurisprudencial es, en su finalidad, aceptable, no lo es en cuanto a la técnica empleada, ya que es absurdo este criterio de ampliar extraordinariamente, desnaturalizándola, la excepción de incompetencia (72).

2. Puede ser planteada por las partes.

El hecho de que pueda ser apreciada de oficio por el Tribunal la existencia de la cosa juzgada no quiere decir que no pueda plantearse por la parte demandada, recordando al Tribunal la obligación que tiene de abstenerse de juzgar sobre una cuestión ya resuelta definitivamente.

(70) En este sentido, por ejemplo, sentencias de 19 de octubre de 1914, 29 de enero de 1916, 3 de febrero de 1917, 6 de marzo de 1918, 1.º de febrero de 1924, 30 de junio de 1945 y 16 de abril de 1951. En la de 3 de febrero de 1917, concretamente, se afirma que la L. C. «no enumera, entre las excepciones, la de cosa juzgada, porque en la jurisdicción contencioso-administrativa esta excepción se resuelve en la de incompetencia, por tratarse entonces de resoluciones excluidas de la vía contencioso-administrativa, porque se estiman comprendidas en el caso 3.º del art. 4.º de la ley citada» (hoy, núm. 5.º del art. 4.º).

(71) Dice una sent. de 1.º de abril de 1921: «Surgida, en su virtud, la incompetencia de esta jurisdicción por razón de la materia... no es óbice que el Fiscal haya omitido la propuesta de la consiguiente excepción en la súplica de su escrito, ni siquiera la insinúe en sus alegaciones de derecho, para que la Sala la estime de oficio, amparada por la constante jurisprudencia de la misma en orden a este substancial extremo.» En análogo sentido, entre otras muchas (pues la jurisprudencia es reiteradísima), las sentencias de 16 de noviembre de 1894, 21 y 30 de marzo, 26 de junio y 6 de julio de 1901, 22 de febrero de 1902, 21 de noviembre de 1904 y 8 de febrero de 1944. Y también es doctrina reiterada que su examen debe preceder al de cualquier otra excepción, «porque si el Tribunal se estima desprovisto de atribuciones para conocer del asunto que se le somete a su resolución, tiene que hacer la declaración indispensable para acusar su situación, y le queda vedado tratar de las otras excepciones aducidas, como igualmente del fondo del asunto litigioso» (sentencia de 6 de marzo de 1947 y 31 de diciembre de 1949).

(72) En la línea crítica, BALLBÉ, *Cuestiones de técnica procesal administrativa*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1942 (julio), págs. 90 y ss., y ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, págs. 135 y siguientes.

Esto puede hacerse en momentos distintos; según se haga en uno de estos momentos, los efectos también serán distintos:

a) *Puede plantearse en el trámite especial de excepción.* Así lo ha reconocido la jurisprudencia al incluir la cosa juzgada entre los supuestos de la «excepción de incompetencia de jurisdicción» (art. 44, número 1.º, L. C.). Por consiguiente, cuando el proceso tenga por objeto una pretensión dirigida al impugnar un acto del Estado, el demandado podrá oponer que ya se ha resuelto el asunto por sentencia que produce cosa juzgada, dentro de los diez días siguientes al del emplazamiento. Sin embargo, esto no será posible cuando el proceso tenga por objeto una pretensión dirigida a impugnar un acto de alguna entidad local, ya que, en este caso, «las excepciones que se propongan no tendrán en ningún caso el carácter de dilatorias, ni se admitirán incidentes» (artículo 398, L. R. L., recogido en el art. 67, párrafo segundo, L. C.) (73).

b) *Puede plantearse después.* El demandado que no ha planteado la cuestión en el trámite especial de excepciones, puede plantear después la existencia de cosa juzgada, bien al contestar a la demanda, o en la vista o en cualquier otro momento posterior de procedimiento. No veo inconveniente en que sea así, desde el momento en que el Tribunal, de oficio, debería tener en cuenta la existencia de la cosa juzgada.

3. *Momento en que debe resolverse.*

Variará según se haya alegado o no por las partes la existencia de la cosa juzgada y según el momento en que hubiere sido alegada.

a) Si no ha sido alegada por las partes y es estimada de oficio por el Tribunal, el momento en que debe decidirse acerca de la existencia de la cosa juzgada es el de dictar la sentencia. Iniciado el proceso, el órgano jurisdiccional ante el que se inicia no puede declararle terminado de oficio antes del momento de dictar sentencia, salvo cuando la misma ley le otorga tal facultad, como en el caso de la declaración de caducidad, cuando no se «formaliza la demanda» dentro de los plazos legales a que se refiere el artículo 38, L. C. Y como la existencia de una senten-

(73) Por tanto, en un proceso administrativo local sólo podrá alegarse la llamada «excepción de cosa juzgada» al contestar a la demanda, y no en el trámite previo de excepciones, que no existe en tal proceso. No es éste el momento de estudiar el régimen jurídico de las excepciones en nuestro contencioso-administrativo, cuya regulación es tan deficiente en nuestro Derecho positivo.

cia firme que produce efectos de cosa juzgada sobre un proceso ulterior no se encuentra entre estos casos especiales, hay que concluir que el órgano jurisdiccional no puede resolver antes de la sentencia acerca de la cuestión de la existencia de la cosa juzgada.

b) Si ha sido alegada por las partes, hay que tener en cuenta los dos supuestos señalados:

α') Si ha sido alegada la existencia de cosa juzgada a través de la llamada «excepción de incompetencia de jurisdicción» dentro de los diez días a que se refiere el artículo 44, L. C., en este caso —sólo posible cuando el acto impugnado es de un órgano estatal— «producirá, desde luego, el efecto de suspender el curso del emplazamiento para contestar la demanda» (art. 46, párrafo primero, L. C.), y se resolverá con arreglo a los trámites del artículo 47, por auto: si se estima la existencia de la cosa juzgada, «se dejará sin curso la demanda, ordenándose la devolución del expediente administrativo a la oficina de donde procediere» (74).

b') Si no ha sido alegada a través de la «excepción de incompetencia de jurisdicción» dentro de los plazos del artículo 44, en este caso se resolverá en la sentencia definitiva (art. 46, párrafo segundo, L. C.).

C. MEDIDAS POSIBLES DESPUÉS DE DICTARSE EL FALLO.

Si, a pesar de los remedios jurídicos que el Derecho pone en manos del órgano jurisdiccional y de las partes para hacer valer los efectos de la cosa juzgada, se dictare en un proceso una nueva sentencia, contraviniendo lo dispuesto en otra anterior, bien por abandono u olvido de las partes, o por desconocimiento del órgano jurisdiccional (75), no queda

(74) Por consiguiente, este trámite tiene la enorme ventaja de impedir que prosiga la tramitación de un proceso que es inútil, por estar ya satisfecha la pretensión en otro proceso anterior. Sin embargo, una corriente contraria trata de eliminar los incidentes por estimar que constituyen un arma peligrosa en manos de litigantes temerarios, corriente que ha tenido acogida, como se ha visto en el texto, en la L. R. L. y en la L. C., al regular el proceso administrativo local. «Mas tal idea —dice GÓMEZ ORBANEJA— no deja de parecernos exagerada; bien está que se trate de corregir defectos y de cortar los excesos a que pueda llevar la institución, pero no que se pretenda suprimir la misma por los abusos que de ella se hagan, máxime cuando en ocasiones el proceso incidental es de gran utilidad como medio de cortar actuaciones defectuosas, y constituye una necesidad imperiosa para la buena marcha del proceso. La imposición de costas al vencido en toda clase de incidentes sería una medida eficaz.» GÓMEZ ORBANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.^a ed., 1951, t. I, página 522.

(75) Aun cuando el órgano jurisdiccional pueda apreciar de oficio la existencia de cosa juzgada, pueden darse casos en que desconoca la existencia de la deci-

la parte favorecida por la primera decisión, y perjudicada por la segunda, desprovista de medios para hacer valer la autoridad de cosa juzgada de aquélla. Por el contrario, el Derecho procesal arbitra un nuevo remedio jurídico, dada la trascendencia de la institución que estudiamos. Este nuevo remedio, en nuestro Derecho procesal administrativo, lo constituye el recurso de revisión, ya que el artículo 87, L. C., incluye entre los motivos que pueden fundar este recurso el que «los Tribunales de lo Contencioso-administrativo hubieren dictado resoluciones contrarias entre sí, respecto a los mismos litigantes, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos» (núm. 2.º) (76). En nuestro Derecho procesal civil se reconoce la posibilidad de recurso de casación por infracción de ley y de doctrina legal «cuando el fallo sea contrario a la cosa juzgada, siempre que se haya alegado esta excepción en el juicio» (art. 1.692, núm. 5.º, L. E. C.). Al no exigir la L. C. que se haya alegado la excepción en el proceso (como hace la L. E. C.), se reconoce en el proceso administrativo la posibilidad de interponer el recurso de revisión en todo caso, aun cuando no se haya alegado la excepción de cosa juzgada en el proceso en que fué dictada la sentencia contradictoria.

No es éste el momento de exponer el régimen jurídico del recurso de revisión, sino únicamente de señalar los requisitos que deben concurrir para que proceda el recurso de revisión fundado en el motivo segundo del artículo 87, L. C. Estos requisitos son los siguientes:

1. Que la sentencia contra la que se interpone el recurso de revisión contravenga lo fallado en otra sentencia anterior. Por consiguiente, es necesario:

a) Una sentencia anterior. Debe alegarse su existencia, citando todos aquellos elementos que contribuyan a su individualización; por ello no puede prosperar el recurso de revisión que se funde en el número 2.º del artículo 87, si no se señala ni se indica qué resolución firme de un Tribunal Contencioso-administrativo es contradictoria con la que es objeto de revisión (Sentencia de 9 de marzo de 1909).

sión judicial anterior que la produce, si no ha sido alegada por las partes, que son las que, indudablemente, tienen más motivos para conocerla.

(76) En Derecho francés se ha señalado que la violación de la cosa juzgada es un motivo de anulación que puede fundar un recurso de apelación o en casación cuando sea susceptible de tales recursos la decisión jurisdiccional. Vid., por ejemplo, LOUIS IMBERT, *L'évolution du decours pour excès de pouvoir*, Paris, Dalloz, 1952, pág. 121.

b) Que la sentencia anterior haya resuelto una pretensión contradictoriamente con la que se impugna en revisión; si la nueva sentencia resuelve la pretensión en el mismo sentido que la primera, no procede la revisión, como se desprende del tenor literal de la L. C., ya que sería absurdo hacer prevalecer lo dispuesto en el primer fallo respecto de lo dispuesto en el segundo cuando no existe contradicción entre ellos (77).

2. Es necesario también que en la primera sentencia concurren todos los requisitos antes señalados para que produzca cosa juzgada, es decir: que se haya dictado en un proceso no excluido de tales efectos, que la sentencia haya sido dictada sobre el fondo —por ello no podrá alegarse una sentencia que apreció la existencia de algún defecto de admisibilidad (78)— y que la sentencia sea firme, como señala, entre otras, la sentencia antes citada de 9 de marzo de 1909.

3. Por último, es necesario que entre el proceso en el que se ha dictado la segunda decisión y el proceso en el que se ha dictado la primera se dé la triple identidad antes señalada en cuanto a los sujetos, objeto y actividad. Es decir, sólo cuando la segunda decisión está dentro de los límites de eficacia de la cosa juzgada de la primera procede el recurso de revisión. En este punto no siempre ha sido unánime la doctrina jurisprudencial, ya que en alguna sentencia parece afirmarse que los requisitos para que proceda el recurso de revisión amparado en el segundo de los motivos del artículo 87 son distintos que los requisitos para que en un proceso pueda alegarse la existencia de cosa juzgada. En este sentido, en una sentencia de 13 de octubre de 1931 se afirma que no se trata en este recurso de examinar una excepción de cosa juzgada, fundada en la presunción de *jure* a que se refiere el artículo 1.252 del Código civil, sino de intentar la revisión de una sentencia firme dictada en pleito contencioso, revisión que ha de sujetarse estrictamente a las disposiciones de la Ley orgánica de esta jurisdicción. Pero si se comparan los requisitos legales del núm. 2.º del artículo 87, L. C., con los límites de la cosa juzgada antes señalados, veremos que no existe diferencia esencial entre

(77) Análogos requisitos a los que se señalan se exigían en la legislación anterior a 1888. Cfr. ALFARO, *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1875, págs. 578 y ss.

(78) Algunas sentencias han señalado la exigencia de que las sentencias hayan sido dictadas sobre el fondo (v. gr., la de 10 de junio de 1890), afirmando que la incompetencia de jurisdicción no se encuentra comprendida en las causas de revisión (sentencia de 9 de marzo de 1909). En el mismo sentido, CABALLERO Y MONTES, en *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. III, pág. 296.

unos y otros, si bien, como entonces se dijo, no puede aplicarse íntegramente el artículo 1.252 del Código civil al proceso administrativo, por la especial naturaleza del fondo de las pretensiones en éste ejercitadas (79). Por ello puede afirmarse, como hace una sentencia del 10 de marzo de 1914, que si entre las sentencias que se suponen contradictorias no existe la perfecta identidad que requiere la cosa juzgada y aquéllas son compatibles entre sí, procede declarar no haber lugar al recurso de revisión (80).

Algunos autores incluyen entre los efectos de la cosa juzgada los posibles recursos que el Derecho positivo reconoce para impugnar un acto administrativo que contraviene lo dispuesto en una sentencia (81); pero, teniendo en cuenta lo antes dicho, tales medidas son una consecuencia de los efectos ejecutivos del fallo más que de los efectos típicos de la cosa juzgada, por lo que deben estudiarse al tratar de la ejecución de las sentencias.

(79) Y precisamente a la doctrina sobre identidad jurídica de los litigantes es a la que se refiere la sentencia de 13 de octubre de 1931, cuando afirma la inaplicabilidad del art. 1.252 del Código civil, por entender que es necesario que se trate de los mismos litigantes, afirmando que ha de interpretarse el adjetivo mismo «en su pura acepción gramatical, que indica ser una persona o cosa la propia de que se trata y no otra; es decir, a que en uno y en otro pleito hayan intervenido como demandantes las mismas personas individuales o jurídicas».

(80) Como ha dicho una sentencia de 17 de junio de 1901, si han sido las partes que han contendido y litigado en los dos pleitos las mismas; el mismo, el objeto de los litigios; idénticas, las súplicas de las demandas; los mismos, los fundamentos o antecedentes de hecho de las sentencias, éstas deben ser armónicas en sus conclusiones, y si resultan antitéticas y contrarias, es forzoso reconocer que se está en el caso previsto en el núm. 2.º. En análogo sentido, las sentencias de 27 de abril de 1894, 26 de diciembre de 1909, 10 de marzo de 1914, 13 de octubre de 1931 y 18 de junio de 1936. Algunas de estas sentencias contienen una doctrina censurable, al exigir que se dé identidad no sólo en los fundamentos de hecho, sino también en los de Derecho. Y como antes se dijo, para que exista identidad, basta que estemos ante unos mismos fundamentos fácticos.

(81) En este sentido, por ejemplo, ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, cit., págs. 302 y ss.; WALLINE, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 4.ª ed., París, 1946, págs. 123 y 142, y L. IMBERT, *L'évolution du recours pour excès de pouvoir*, París, 1952, página 121.