

## I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

### EXTENSION «ULTRA PARTEM» DE LA EFICACIA DE LA SENTENCIA ADMINISTRATIVA EN TRAMITE DE EJECUCION

1. El proceso administrativo tiene por objeto las pretensiones (y resistencias) deducidas frente a un acto o disposición de la Administración Pública (1). El recurrente puede pretender sólo la declaración que no es conforme a Derecho y su consiguiente anulación; o, además, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma (arts. 41 y 42 LJ). De aquí que «cuando la sentencia estimare el recurso contencioso-administrativo:

a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o la disposición general.

b) Si se hubieran deducido las pretensiones a que se refiere el artículo 42, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma». En este sentido, el artículo 84 LJ.

En principio, la eficacia material de una sentencia alcanza exclusivamente a los sujetos que son partes en el proceso (2). Sin embargo,

---

(1) El orden contencioso-administrativo, «asimismo, conocerá de las que se deduzcan en relación con actos de los poderes públicos españoles, de acuerdo con lo que dispongan las Leyes» (art. 24 LOPJ, de 1 julio 1985).

(2) La continuada vigencia de las disposiciones administrativas aun después de su impugnación judicial y la presunción de legitimidad y la ejecutividad de los actos administrativos permite hablar, desde una perspectiva atenta a la inmediata e insoslayable realidad, de una eficacia jurídico-material de la sentencia administrativa, en el sentido de que produce «un importante efecto en el mundo extraprocesal: la anulación o revocación del acto, empleando el término revocación en el sentido usual en nuestra jurisprudencia; de aquí que se haya llegado a definir (...) el carácter constitutivo como esencial a las sentencias de los órganos jurisdiccionales administrativos». Así, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, 1966, 2.ª ed., tomo II, pág. 895, que cita a ALBINI, *La sentence dichiarative nei confronti della pubblica amministrazione*, 1953, págs. 5 y ss., y a GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 1954, 3.ª ed., págs. 281 y ss.

constituyen una excepción las sentencias que anulan un acto o disposición administrativa. Dice al respecto el artículo 86.2 de la LJ que:

«La sentencia que anulare el acto o disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos.»

Queda, como puede verse, perfectamente claro que la sentencia que anula un acto favorece, también y además de a los recurrentes, a todas «las personas afectadas» (3); esta expresión no admite restricción hermenéutica alguna. El Auto de la Sala Quinta de 29 de noviembre de 1985 recuerda que este concepto ha sido «interpretado muy ampliamente por la jurisprudencia, que en él incluye a quienes tuvieren interés directo en la cuestión (S. de 11 octubre 1969)».

El artículo 86.2 LJ se refiere únicamente a las sentencias anulatorias. Cuando además de anular un acto o disposición reconocen un derecho subjetivo, ¿extienden también sus efectos en cuanto al reconocimiento de la situación jurídica individualizada a las personas que se encuentran en idéntica situación a los recurrentes? Hasta ahora, la respuesta comúnmente admitida era positiva, aunque con ciertas matizaciones procedimentales. En efecto, la persona afectada por un acto administrativo anulado (por ejemplo, el funcionario al que se le suprimió un complemento por resolución luego anulada) se beneficia de la sentencia anulatoria obtenida por otro, *sin necesidad de realizar actuación alguna*. En cambio, cuando la sentencia, además de anular el acto, reconoce un derecho subjetivo, el tercero no recurrente habrá de solicitar expresamente de la Administración la declaración de que él es, también, titular de la situación jurídica individualizada. Esta es la postura más extendida de la doctrina científica y de la jurisprudencia. «La Administración —se dijo—, ante una sentencia de este carácter, deberá atender a la

---

(3) V. CORTÉS DOMÍNGUEZ, *Comentario a la sentencia de 28 de enero de 1977 (Sala 5.ª). El artículo 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, «Revista de Derecho Procesal Iberoamericana», núm. 1, 1978, págs. 221-226, prefiere hablar en este caso *no de extensión de efectos de la sentencia, sino de la anulación*: «sucede que si la sentencia es anulatoria, está produciendo una mutación sensible en la normativa jurídica administrativa. La norma que regía, ya no lo hace, porque ha sido anulada; o incluso se ha podido modificar por la propia sentencia. Que esa situación les afecta, es claro, pero sólo en cuanto se les atribuye intereses jurídicos de pedir la anulación de actos jurídicos de la Administración conformados a la legislación o norma anulada. Todo esto nos muestra cómo lo que produce efectos para el artículo 86.2 LJ no es la sentencia, y sí el hecho de la anulación. Y ello no es que sea claro tras la lectura del párrafo 2.º, sino que se deduce, pues las personas afectadas no lo son por la sentencia; para el artículo 86.2, lo que afecta a esas personas son los actos anulados. En suma, la anulación».

Ahora bien, si la anulación es, por un lado, efecto de la sentencia y, por otro, causa de la eficacia a favor de terceros, parece obligado hablar de extensión de la eficacia de la sentencia a terceros, pues la causa de la causa es causa del efecto.

En fin, al encontrarnos en el ámbito de los efectos materiales de la sentencia, no parece procedente la propuesta de V. CORTÉS DOMÍNGUEZ sobre la exclusión de la regulación del problema en la Ley procesal, reservándola para la norma que reglamente la eficacia material de la nulidad declarada.

situación de cada una de esas personas afectadas, y si no lo hacen podrán interesar de los Tribunales lo pertinente al caso; es decir, no la anulación, pues ésta ya quedó resuelta, pero sí la adopción de aquellas medidas.» Pero junto a estas afirmaciones categóricas, que parecían no requerir, por su obviedad, prueba alguna, se advertía: «ahora bien, esos derechos no podrán hacerse efectivos en la ejecución de la sentencia dictada a instancia de otra persona; es decir, en un proceso en el que no hubieran sido partes, en el que no está acreditada su capacidad, legitimación, poder de postulación y relación material con la cuestión. Si la Administración hiciera oposición a la adopción de dichas medidas a favor de esas personas afectadas habrán de acudir a la Jurisdicción en nuevo proceso» (4).

2. Esta opinión se corresponde con la doctrina del Tribunal Supremo, especialmente de la Sala Quinta, en SS. de 2 de octubre y 20 noviembre de 1968, 21 diciembre 1972, 28 febrero y 4 de junio 1973, 13 abril 1974, 22 octubre y 19 noviembre 1975, 9 diciembre 1976, 28 enero 1977, 14 noviembre 1979, 18 marzo y 29 junio 1981, 22 y 29 diciembre 1982... Dogmáticamente, el TS habla en estas ocasiones de modo incorrecto de extensión de la cosa juzgada; muy expresiva de esta tendencia es la S. de 29 de junio de 1981:

«La triple identidad de personas, cosas y causas de pedir exigible para la existencia de la cosa juzgada tiene como excepciones, aparte de las contempladas en el párrafo 2.º del artículo 1252 del Código Civil —cuestiones relativas al estado civil de las personas y a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias—, el supuesto recogido en el artículo 86.2 de la Ley de esta Jurisdicción al prescindir de la identidad de las personas cuando la sentencia anulare el acto o disposición, pues entonces sus efectos trascienden de las partes del proceso y se extienden a las personas afectadas por dichos actos o disposiciones.»

Como es bien sabido, la cosa juzgada es una institución que opera dentro de los efectos jurídico-procesales del proceso. La llamada cosa juzgada formal expresa la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en un proceso; la cosa juzgada en sentido material alude a la imposibilidad de examinar en un nuevo proceso una pretensión ya satisfecha (5). El artículo 86.2 LJ trata de los efectos jurídico-materiales de la sentencia y nada tiene que ver, por tanto, con la cosa juzgada (6).

(4) J. TRUJILLO PEÑA, C. QUINTANA REDONDO y J. A. BOLEA FORADADA, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, 1965, tomo II, págs. 508-510.

(5) Ya satisfecha, en el sentido en que esta expresión es utilizada por la doctrina dominante. Cfr. J. GUASP DELGADO, *La pretensión procesal*, «ADC», 1952, tomo V, fascículo I; hay edición separada, 1981, en especial pág. 44, nota 39.

(6) En el mismo sentido, V. CORTÉS DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, págs. 223-224: «no se trata en este caso de eficacia de cosa juzgada, sino de algo distinto que escapa a la esfera procesal, cayendo de lleno en el campo material o sustancial».

Simplemente amplía *ultra partem* la eficacia anulatoria y condenatoria de la sentencia, tal y como declara, con mayor precisión técnica, la S. de 29 de diciembre de 1982:

«La jurisprudencia no ha tenido más remedio que reconocer el efecto expansivo de los pronunciamientos anulatorios de las sentencias dictadas por los Tribunales de nuestra Jurisdicción, cuando adquieren firmeza, rebasando el estrecho ámbito subjetivo, *inter partes*, marcado en el artículo 1252 del Código Civil, en virtud de la innovación producida por nuestra Ley Procesal de 27 de diciembre de 1956 —sentencias 15 noviembre 1963, 11 diciembre 1972, 24 enero 1974—; esto es, extendiendo las consecuencias del fallo de anulación no sólo a las partes contendientes en el proceso en que fue dictado, sino a las personas afectadas por el mismo acto o disposición anulado.»

3. Dos son los campos en que con mayor frecuencia se solicita la extensión a supuestos idénticos de sentencias administrativas. El primero está constituido por las expropiaciones con tasaciones conjuntas. Por ejemplo, la S. de 22 abril 1972 dijo que

«Se postula que, con estimación del recurso, se dicte sentencia que declare que, a virtud de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la LJ, resulta aplicable a esta parte la sentencia de la Sala de 2 de noviembre de 1970, que ha anulado la Orden del Ministerio de la Vivienda de 15 de julio de 1966, aprobatoria del proyecto de expropiación y justiprecio del Polígono "Zapatón", de Torrelavega.

Siendo la petición deducida por los demandantes, en el recurso de reposición que formularon al Ministerio de la Vivienda, la de que se deje sin efecto la valoración de la finca núm. 75 del Polígono "Zapatón", de la ciudad de Torrelavega, y que se dicte resolución por la que se fije la valoración por expropiación en la cantidad de 10.740.000 pesetas, y disponiendo el fallo de la sentencia de esta Sala de 2 de noviembre de 1970 la anulación de la Orden del Ministerio de la Vivienda de 15 de julio de 1966, que aprobó el proyecto de expropiación del Polígono "Zapatón", en término municipal de Torrelavega, por no figurar en el expediente tramitado los antecedentes previos para fundamentar tal aprobación, es visto que la declaración de nulidad que afecta a todas las expropiaciones de fincas comprendidas en el Polígono, entre ellas la núm. 75, propiedad de los recurrentes, como lo es, asimismo, la procedencia de la aplicación al presente recurso del artículo 86.2 de la Ley de la Jurisdicción, que postula en el primer pedimento del suplico de la demanda, que, por lo tanto, ha de acogerse.»

También es usual encontrar este tipo de problemas en relación con grupos de personal de la Administración Pública. La S. de 6 junio 1967 anuló la resolución de 15 marzo 1966, desestimatoria de la solicitud de reconocimiento de trienios, deducida por un grupo de funcionarios de la Administración del Estado, y declaró, además, el derecho de los recurrentes a tales trienios. Así las cosas, otro numeroso grupo de funcionarios del mismo Cuerpo solicitó el reconocimiento de trienios con fundamento exclusivo en lo declarado para supuestos idénticos por la S. de 6 junio 1967. Desestimada esta pretensión por la Administración del Estado, interpusieron recurso contencioso-administrativo, resuelto por S. de 16 junio 1969, que se limitó «a declarar que no se ajusta a lo preceptuado en el artículo 86.2 LJ la conducta de la Administración, que, sin rechazar expresamente la aplicación a los recurrentes de los efectos favorables de la tan repetida S. de 6 junio 1967, se abstuvo de acceder a lo solicitado a tal fin, obligándoles a someter sus pretensiones a enjuiciamiento jurisdiccional, lo que pudo y debió evitarse, una vez declarada nula la anterior denegación, sin dar lugar a que la totalidad de los interesados tuvieran que acudir a nuevos procesos para lograr la anulación de los mismos actos denegatorios, con olvido de la referida norma legal y de su propósito, "indudablemente inspirada en los principios de igualdad ante la Ley y economía procesal", y encaminada a impedir innumerables litigios, en momentos en los que la anunciada reforma del sistema de remuneración de los funcionarios era lógico temer que originase conflictos con la Administración, para cuya definitiva decisión fuese imprescindible la interposición de recursos contencioso-administrativos por todos los que se considerasen perjudicados, permitiéndoles que pudiesen esperar a la resolución jurisdiccional de los suscitados por quienes se encontrasen en idéntica situación, para ampararse en la eficacia de lo decidido con alcance general, respecto a la aplicación correcta del nuevo régimen retributorio, sin obligarles a impugnar en masa las resoluciones administrativas que estimasen perjudiciales o lesivas para todos los interesados».

4. La Administración ha intentado, en alguna ocasión y cuando la condena se refería a prestaciones periódicas, restringir la extensión de la eficacia *ultra partem* de la sentencia aplicándola sólo *ex nunc*, a partir de la solicitud de los interesados sin efectos retroactivos. La jurisprudencia ha repudiado esta tentativa, carente de base textual en la norma y de toda justificación institucional. La S. de 4 diciembre 1981 se enfrentó a un acto del Ministerio de Agricultura que había denegado a los letrados y veterinarios del IRYDA que no impugnaron, en su día, el Decreto 2080/1978, de 15 julio, la aplicación con efectos retroactivos de la subida del coeficiente, acordada por S. de 28 septiembre 1977. La Sala Quinta del Tribunal Supremo, al estimar el recurso contra este criterio de la Administración, dijo:

«es procedente aplicar a los recurrentes en este pleito los pronunciamientos de las SS. de 26 y 28 septiembre 1977,

reconociéndoles el derecho al abono de atrasos motivados por el cambio de coeficiente, con efectos de 1 de septiembre 1973, como establecieron las resoluciones judiciales, porque se encuentran en la misma situación que los que fueron litigantes en aquellas sentencias y los pronunciamientos de éstas les afectan directamente».

5. El Tribunal Supremo suele utilizar un lenguaje de claro repudio contra la práctica administrativa de negar o retrasar la aplicación de las sentencias anulatorias y condenatorias a favor de quienes se encuentran en situación idéntica a los recurrentes. Por ello no causa sorpresa el que haya terminado por aceptar que la cuestión planteada es un simple problema de ejecución de la sentencia, que debe como tal ser tratado procesalmente. El paso ha sido dado por la Sala Quinta en Auto de 29 de noviembre de 1985. En contra de lo que ocurre con cierta habitualidad, la resolución comentada no duda en plantear frontalmente la oportunidad o necesidad de revisar un criterio jurisprudencial fuertemente enraizado. Y así, en su fundamento de Derecho tercero, hace referencia a la reiterada jurisprudencia —cita expresamente las SS. de 16 noviembre 1960, 5 noviembre 1971, 24 mayo y 22 diciembre 1972 y 29 junio 1981— que se había inclinado por la inevitabilidad de un nuevo proceso administrativo ante la negativa (expresa o presunta) de la Administración Pública. Dice al respecto, resumiendo los argumentos de la doctrina legal hasta ahora en vigor:

«ante la negativa de la Administración, debían interponerse los recursos procedentes y el contencioso-administrativo, en el cual operaría la cosa juzgada y no se podría discutir nuevamente el asunto. Sintetizando los argumentos de estas sentencias se reducen a los siguientes: la necesidad de actos administrativos que materialicen las declaraciones de la sentencia extensible a otros afectados; que la potestad de hacer ejecutar lo juzgado no llega a la ejecución en su sentido de operaciones físicas o técnicas, que le incumben a la Administración según el artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción, oportunidad de que las entidades administrativas condenadas en una sentencia, como cualquier otro sujeto, puedan cumplir voluntariamente la sentencia; mayor garantía para los administrados, ya que la complejidad de las medidas que pueden ser tomadas impone que los actos administrativos donde se concreten puedan ser controlados por el Tribunal sentenciador; por último, que la declaración de cuando la cosa juzgada afecta a terceros, caso del artículo 86.2 citado, requiere la confrontación de la sentencia con la petición de los afectados por ella, lo que no es propio de la fase de ejecución».

Frente a esta solución, el Auto se inclina por la posibilidad de que la negativa de la Administración sea «impugnada» en vía de ejecución ante la Sala competente. No es precisa la apertura de un proceso; basta insertarse en el precedente para conseguir, previa prueba de identidad de situación con los recurrentes que obtuvieron la sentencia estimatoria y previa audiencia de la Administración condenada y de los posibles codemandados y coadyuvantes, que el Tribunal condene a la entidad demandada a extender la eficacia de la sentencia a los solicitantes. El fundamento esencial del cambio jurisprudencial viene dado por los nuevos poderes de los Tribunales para ejecutar la sentencia, sin menoscabo de los derechos de defensa de la Administración condenada:

«El artículo 117.3 de la Constitución, recogido en el 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 2 de julio de 1985, robustecen la autoridad y la fuerza de los Tribunales, a los que atribuyen en exclusividad la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en toda clase de procesos, por lo que han desaparecido las diferencias entre ejecución contencioso-administrativa y en el orden civil, siempre que no se produzca una merma de la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución y no se hallen amparadas por Leyes acordadas con la Constitución. En esa línea, las sentencias del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 1984 y 18 de enero de 1985 declaran que hacer ejecutar lo juzgado supone requerir la colaboración de la Administración para que dicte los actos que den efectividad al mandato de la sentencia, y que para instarla se hallan habilitadas las partes interesadas, según el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción, que pueden ser personas diferentes a quienes fueron parte en el proceso anterior. Por consiguiente, hay que compatibilizar el principio constitucional de la tutela judicial efectiva con el también constitucional de seguridad jurídica. Sin merma de la posibilidad del Tribunal sentenciador de adoptar todas las medidas precisas para traducir a la realidad las consecuencias de las declaraciones de la sentencia, la Administración necesita dictar actos administrativos de obligada emisión y realización material, según le ordene aquél, ya que, en virtud del principio de legalidad, los entes administrativos no pueden obrar de otra forma. Ahora bien: si la Administración no reconoce los efectos del artículo 86.2 de la Ley Jurisdiccional, no hay que seguir un nuevo proceso contencioso-administrativo, lo cual haría poco operativa dicha norma, sino que, frente a la negativa, los afectados pueden, conforme a los artículos 103 y siguientes de la citada Ley, insertarse dentro de la fase ejecutiva del proceso anterior para que los efectos de la sentencia les alcancen.»

6. El nuevo criterio es, en resumen, claro: la sentencia ha de ser cumplida por la Administración, quien debe extender la eficacia anulatoria y de reconocimiento de situaciones jurídicas a cuantos se hallen en iguales circunstancias que los recurrentes. Si no lo hace, los interesados pueden solicitar a la Administración el cumplimiento del fallo. La denegación, expresa o presunta, abrirá la vía jurisdiccional: los interesados pueden comparecer en el proceso a fin de que el Tribunal declare que los efectos jurídico-materiales de la sentencia les alcancen y condene a la Administración a la adopción de cuantas derivaciones resulten precisas para la plena efectividad de esa situación jurídica. Quedan aún problemas pendientes, como es el relativo al significado y alcance del artículo 120.1 de la LPA, que parece imponer un distinto alcance a la efectividad jurídico-material de las sentencias anulatorias de disposiciones generales (7), o como el de pérdida por la Administración y por codemandados y coadyuvantes de la ocasión de obtener, en nuevo proceso, una sentencia desestimatoria (8). Pero, en general, el Auto comentado supone un paso adelante en contra de situaciones lacerantes contrarias al principio de igualdad, originadas por la reticencia de la Administración frente a las sentencias desfavorables. Si es poco propicia al cumplimiento de la sentencia respecto a quienes fueron parte en el proceso (9), fácil es suponer las resistencias que suele oponer a la pronta aplicación del artículo 86.2 LJ (10). La vía procesal de la ejecución de la sentencia ofrece suficientes cauces de defensa a todos los interesados y facilita la tutela judicial eficaz a quienes, en definitiva, solicitan un tratamiento igual al logrado por los recurrentes cuyas pretensiones fueron estimados por sentencia ejecutiva.

J. TOLEDO JAUDENES

---

(7) Cfr. R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *Nulidad de Reglamentos y actos dictados durante su vigencia*, «REDA», núm. 14, 1977, págs. 387 y ss.

(8) La legitimidad de los cambios de criterio de los Tribunales ha sido sancionada por múltiples sentencias del TC (por ejemplo, S. 39/1984, de 10 marzo), que exige una motivación expresa de la variación. No es el momento oportuno de profundizar en la cuestión, pero parece que debería darse mayor relieve a la incidencia de principios constitucionales, tales como el principio de igualdad, y aun otros en materias específicas; cfr. F. MADRID CONESA, *El principio de irretroactividad de la Ley penal y las variaciones jurisprudenciales desfavorables al reo*, 1982.

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 1981, II, pág. 563: «las posibilidades del artículo 86.2 de la LJ están en buena medida inéditas, por una parte, a causa de su carácter excepcional con respecto a la norma general de los efectos interpuestos de las resoluciones jurídicas; por otra, por la dificultad de precisar *a priori* qué se entiende a estos efectos por "personas afectadas por los mismos" y, en fin, por la resistencia habitual de la Administración a hacer efectiva la extensión».

(10) Últimamente, T. FONT I LLOVET, *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas; aspectos constitucionales*, 1985, en especial págs. 83 y ss.