



Extensión de efectos de las sentencias en el orden contencioso administrativo: eficiencia, garantías y el horizonte de la Inteligencia Artificial

EXTENSION OF THE EFFECTS OF JUDGMENTS IN ADMINISTRATIVE LITIGATION: EFFICIENCY, GUARANTEES AND THE HORIZON OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Milagros López Gil

Profesora Titular Derecho Procesal

Universidad de Málaga

jmlopezg@uma.es  0000-0002-3399-3593

Recibido: 18 de abril de 2025 | Aceptado: 20 de junio de 2025

RESUMEN

En el presente trabajo se aborda el estudio de uno de los instrumentos que, regulados en la LJCA de 1998, pretendía luchar contra la litigiosidad masiva: la extensión de efectos de las sentencias; instrumento posteriormente exportado al resto de órdenes jurisdiccionales –civil y social–. No obstante, a pesar de la apuesta decidida del legislador por esta herramienta para dotar de una mayor eficiencia a la Administración de justicia, su regulación es imperfecta lo que ha planteado numerosos problemas que están limitando su eficacia, lo que nos obliga a realizar un análisis no sólo de su ámbito, requisitos y límites sino del modo en el que la Inteligencia Artificial puede ayudar a los tribunales en la aplicación de este instrumento.

ABSTRACT

This paper studies one of the instruments which, regulated in the LJCA of 1998, was intended to combat mass litigation: the extension of the effects of judgments; an instrument subsequently exported to the other jurisdictional orders –civil and social–. However, despite the legislator's firm commitment to this tool to provide greater efficiency to the Administration of Justice, its regulation is imperfect, which has raised numerous problems that are limiting its effectiveness, which forces us to carry out an analysis not only of its scope, requirements and limits, but also of the way in which Artificial Intelligence can help the courts in the application of this instrument.

PALABRAS CLAVE

Extensión de efectos
Ejecución de sentencias
Pleito testigo
Inteligencia artificial

KEYWORDS

Extension of effects
Enforcement of judgments
Witness litigation
Artificial intelligence

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La complejidad de la litigación en el ámbito contencioso administrativo unido a la excesiva litigiosidad que tradicionalmente ha imperado en este orden jurisdiccional condujo al legislador a incorporar en la LJCA del año 98 una institución que hasta el momento era desconocida en nuestro ordenamiento jurídico: la posibilidad de que un particular pudiese solicitar la aplicación de un pronunciamiento de los tribunales, en el que se hubiese reconocido una situación jurídica individualizada, a pesar de no haber sido parte en el proceso, con base en la existencia de una identidad en la situaciones jurídicas. Para ello incorporó, en sede de ejecución, dos preceptos con diferente ámbito de aplicación. El artículo 110 dedicado a la extensión de efectos en materia tributaria, de personal al servicio de la Administración Pública y de unidad de mercado, y el artículo 111 que concedía la misma posibilidad a aquellos litigantes que hubiesen visto suspendido su proceso mientras se tramitaba otra con carácter preferente –técnica conocida como pleito testigo–, opción prevista como alternativa a la acumulación de procesos en el artículo 37 LJCA.

Obviamente, la introducción de este mecanismo suponía forzar los límites de uno de los principios clásicos del derecho procesal: la eficacia inter partes de la cosa juzgada en su doble vertiente, formal y material.

En efecto, como consecuencia de los efectos jurídicos procesales que se derivan de la firmeza de las resoluciones y de la cosa juzgada, los efectos de las sentencias quedan, en principio, limitados a las partes del proceso sin que dichos fallos puedan afectar a terceros que no pudieron ser oídos ni vencidos en juicio, salvo que una disposición legal disponga otra cosa¹.

Si bien cabe afirmar que, en el proceso contencioso administrativo, el efecto de cosa juzgada formal es predicable de todas las resoluciones firmes, no se puede sostener que todas las sentencias vayan a desplegar el efecto de cosa juzgada material. Esto se debe a que en este orden jurisdiccional se contempla la posibilidad –proscrita en el ámbito civil²– de que el contenido de la sentencia que se dicte, además de estimatoria o desestimatoria pueda ser de inadmisibilidad del recurso como consecuencia de la existencia de defectos procesales en la construcción de la litis –la falta de jurisdicción del tribunal, la falta de capacidad o representación de la parte, que los actos o disposiciones objetos del proceso no fuesen susceptibles de impugnación, la existencia de cosa juzgada o litispendencia o la presentación extemporánea del recurso–. La propia esencia de la cosa juzgada material vincula este efecto a la existencia de un

1. En este sentido, nos remitimos al artículo 222 de la LEC. Dicho precepto además de reconocer por primera vez la institución de la cosa juzgada dentro de una norma procesal, establece la extensión de la cosa juzgada a los sujetos no litigantes, titulares de derechos que fundamenten la legitimación de quien fue parte en función de una legitimación extraordinaria representativa del artículo 11 y 11 bis de la LEC. De igual modo se reconoce eficacia frente a terceros desde su inscripción el registro a las sentencias sobre estado civil, matrimonio, filiación, paternidad, maternidad y medias de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica.

2. Debemos recordar que las sentencias absolutorias de la instancia están proscritas en el procedimiento civil y que, por tanto, este artículo supone mantener una reminiscencia difícilmente entendible, máxime cuando existen distintos momentos a lo largo de la tramitación del procedimiento en el que se permite no sólo el control de oficio sino la alegación de parte por lo que sería poco entendible que se llegase al punto de resolver la imposibilidad de resolver sobre el fondo en la sentencia.

pronunciamiento que entrando en el fondo del asunto resuelva la controversia. Por lo tanto, no se puede predicar la cosa juzgada de aquellas sentencias cuyo contenido sea declarar la inadmisibilidad de la pretensión. En estos casos, la parte podría incoar un nuevo proceso siempre y cuando no se lo impidiese la preclusión de los plazos procesales (Cordón Moreno, 2002, 228).

Así pues, el artículo 72 LJCA establece los efectos de las sentencias en atención a su contenido, reconociendo efectos erga omnes a los pronunciamientos sobre anulación de disposiciones o actos de carácter general o que afecten a una pluralidad indeterminada de personas, y limitándolos a las partes, primero, cuando se traten de sentencias de inadmisibilidad o de desestimación de la pretensión y segundo, cuando sean sentencias estimatorias de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, consecuencia lógica de la implementación del principio de audiencia. No obstante, en este último caso, estos pronunciamientos podrán ser objeto de extensión a terceros no litigantes cuando se cumplan los requisitos previstos en los artículos 110 y 111 LJCA.

Así pues, nos encontramos con dos supuestos de naturaleza totalmente diferente en los que una sentencia trasciende su eficacia a quienes no fueron parte en el proceso: cuando la sentencia anule actos o disposiciones de carácter general y cuando se cumplan los requisitos para la extensión de efectos en procesos en los que se hayan ejercitado pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

En este sentido, la LJCA del 56 sólo reconocía la eficacia erga omnes de las sentencias que anulasen actos o disposiciones de carácter general –artículo 86.2–. No obstante, su aplicación fue dispar en la medida en la que se consideraba que la eficacia *ultra partem* de este tipo de pronunciamientos constituía una consecuencia inherente a la nulidad declarada de manera que, anulado el acto o disposición recurrido, al desaparecer todas sus consecuencias jurídicas esto afectaría ineludiblemente a cualquiera con independencia de que hubiese sido parte o no en el proceso³. En este sentido, se trataría más de una extensión de la eficacia jurídico material de la sentencia que de una extensión de la cosa juzgada (Cortés Domínguez, 1978, 223-224).

Así pues, durante la vigencia de la LJCA 56, el TS se mostró vacilante, considerando en unos casos que no procedía ningún tipo de extensión y, en otros, aceptándolo, llegando más allá de lo permitido por la ley al reconocer no sólo la eficacia *ultra partem* de los pronunciamientos en los que se anulaba una disposición o acto de carácter general, sino, incluso aquellos que reconocían una situación jurídica individualizada obligando al interesado, en estos casos, a dirigirse a la administración condenada para que reconociese su situación (Toledo Jaudenes, 1986, 248-254). Obviamente, para que esto se pudiese hacer era imprescindible que el tercero no hubiese consentido un acto administrativo previo contrario a la nueva pretensión (López Benítez, 1999, 781).

Obviamente, en estos casos la Administración se mostró reacia a acceder al reconocimiento de dichos derechos a pesar de que se encontraban con situaciones jurídicas idénticas, obligando al ciudadano a recurrir a los tribunales sin tener claro qué vía procesal era la adecuada: si la incidental, reservada a quienes habían sido parte y con

3. STS 29 de febrero de 1006, recurso núm. 1600/1993 –ECLI:ES:TS:1996:1278–.

el objeto de resolver los problemas suscitados en ejecución, o la de incoar un nuevo proceso contencioso administrativo.

La vía incidental fue rechazada de forma mayoritaria por la jurisprudencia por no considerarla lo suficientemente garantista en atención a la complejidad de las cuestiones que en el mismo se debían dilucidar⁴. No obstante, ya entonces se produjo algún pronunciamiento del propio TS que se inclinaba por utilizar esta vía, presagiando así el cambio que se introduciría con la aprobación de la LJCA del 98⁵. Pronunciamiento que tuvo escaso eco en la doctrina, dividida entre quienes lo consideraban un avance (González Salinas, 1985, 257-260, Toledo Jaudenes, 1986, 247-254, Gómez Díaz, 1987) y aquellos que, por el contrario, cuestionaron su compatibilidad con el artículo 24 CE y con las exigencias de él derivadas, relativas a la audiencia, oportunidad, suficiencia de la prueba y defensa de la Administración.

No obstante, la falta de respaldo legal tanto a la posibilidad de que se produjese la extensión de efectos de sentencias con pronunciamientos sobre situaciones jurídicas individualizadas, como a la declaración de la vía incidental para ello, provocó que dichos pronunciamientos fuesen un mero espejismo y que el propio Tribunal Supremo casase resoluciones dictadas en ejecución por los Tribunales Superiores de Justicia en la que se extendían los efectos por la vía incidental⁶. Sin embargo, la Sala tercera comenzó a poner de manifiesto la necesidad de que el legislador abordara una reforma legal que

4. En este sentido se manifestaron las sentencias del Tribunal Supremo 16 de noviembre de 1960, 5 de noviembre de 1971, 24 mayo y 22 diciembre de 1972, y 29 de junio de 1981.

5. Auto TS 29 noviembre de 1985, FJº 3º, "(...) el artículo 117.3 de la CE, recogido en el 2 LOPJ, 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 CE 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 LJ, 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 LJ, 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. STS 29 de febrero de 1996, recurso núm. 1600/1993-ECLI:ES:TS:1996:1278– "(...) El tenor literal del artículo 86.2 de la LJ –única norma que en la Ley Jurisdiccional contempla y ampara los casos que se examina– no puede ser potenciado por la vía de una interpretación expansiva ya que institucionalmente la eficacia "ultra partes" de una sentencia no ofrece dudas cuando la misma estima una pretensión de anulación en cuanto que, anulado el acto o disposición recurridos, desaparecen todas sus consecuencias jurídicas cualquiera que fuere la persona afectada, aunque ésta no haya sido parte en el proceso, pero no reviste la misma claridad cuando se reconoce una situación jurídica individualizada, dado el carácter personal de este pronunciamiento, que sólo es posibles cuando se ha llegado a él con las garantías que comporta un auténtico proceso."

permitiese la extensión de efectos de las sentencias con pronunciamientos que reconociesen situaciones jurídicas individualizadas a través de los incidentes en ejecución⁷.

El legislador recogió el guante y en la LJCA vigente clarifica los efectos de la sentencia, estableciendo la eficacia erga omnes de las sentencias que anulen un acto o disposición general –artículo 72.2– y, limitando, en principio, la eficacia de las sentencias que reconocen situaciones jurídicas individualizadas a las partes sin perjuicio de la posibilidad de que dicho fallo sea susceptible de ser extendido por la vía incidental, ahora sí, regulada en sede de ejecución.

El establecimiento de este doble régimen evita confusiones, de manera que para que una sentencia de anulación surta efectos frente a terceros se exige que, primero, se trate de una sentencia estimatoria, segundo, que lo anulado sea una disposición administrativa de carácter general o un acto administrativo con destinatario plural e indeterminado; y, finalmente y esto es lo más importante, que la sentencia se dicte en un proceso de anulación y no de plena jurisdicción (Vega Labella, 1999, 906).

Por otro lado, en sede de ejecución, se incorporan los artículos 110 y 111 donde se regula la posibilidad de que un tercero pueda solicitar la extensión de una sentencia estimatoria de una pretensión de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada cuando concurren determinados presupuestos. Ahora bien, a pesar de que ambos preceptos habilitan la posibilidad de solicitar la extensión de efectos, divergen en su ámbito de aplicación lo que incide necesariamente en una dualidad de tratamiento procesal que justifica que se aborde su estudio de forma independiente.

En efecto, el artículo 110 regula la posibilidad de solicitar la extensión de efectos de aquellas sentencias que se hayan dictado en materia tributaria, de personal al servicio de la administración pública y de unidad de mercado. Mientras que el artículo 111 constituye una de las posibilidades con las que cuenta aquel litigante que ha visto suspendido su proceso mientras se tramitaba otro con carácter preferente cuando éste ha finalizado con una sentencia estimatoria. En cualquier caso, ambos preceptos tienen

7. STS 29 de febrero de 1996 recurso. núm. 1600/1993-ECLI:ES:TS:1996:1278-“(…) Es cierto que el incidente de ejecución de sentencia adquiere o debería adquirir –en casos como el que se examina de extensión “ultra partes” de una sentencia a terceros procesales interesados– la relevancia de un auténtico procedimiento que evita la repetición de múltiples procesos que se entienden innecesarios, lo que podría tal vez determinar la pertinencia de fundamentar la impugnación o crítica de tal extensión por vía del motivo de inadecuación del procedimiento del repetido artículo 95.1.2 de la LJ, como intenta la parte recurrente, pero lo cierto es que el incidente no ostenta, en el estado actual de legislación que regula ese orden de jurisdicción, tal sustantividad lo que obliga a considerar improcedente el encaje formal que se ha dado al motivo primero.”. Más adelante esta sentencia vuelve a incidir en la conveniencia de la regulación legal al establecer “(…) La imposición a la Administración Pública de la extensión de modo directo de los efectos de un pronunciamiento de plena jurisdicción respecto de quien no ha sido parte en el proceso tampoco puede ampararse en la potenciación de efectos que el artículo 117.3 CE ha dado a la potestad jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pues la extensión “ultra partes” de pronunciamientos por los que se reconocen situaciones jurídicas individualizadas requiere una cobertura y desarrollo legal inexistente en la regulación del contencioso administrativo vigente en la actualidad (...) Dejando aparte posibles innovaciones legislativas, es indudable que, “de lege data”, la propia estructura y funcionalidad de la fase de ejecución de sentencia impide hoy al órgano jurisdiccional competente efectuar una declaración de voluntad dirigida a una actuación concreta de la ley respecto a cuestión o cuestiones no controvertidas ni resueltas –en definitiva, “no juzgadas” en el sentido del artículo 117.3 CE– en el proceso previo de conocimiento”.

una misma finalidad que no es otra que dotar a los tribunales de herramientas que permitan una mayor eficiencia de la administración de Justicia en sectores donde se constata no sólo la existencia de una alta litigiosidad –que se podría predicar de cualquier ámbito jurisdiccional–, sino, además, de una litigiosidad en masa que determina que los procesos sean sustancialmente idénticos.

Ahora bien, la extensión de efectos no puede entenderse hoy sin considerar el impacto de las tecnologías emergentes en la práctica jurisdiccional. Y es que, aunque la inteligencia artificial no puede ni debe sustituir la función jurisdiccional –reservada en exclusiva a jueces y tribunales– si puede desempeñar un papel relevante como herramienta para mejorar la eficacia y celeridad de los procedimientos. Esta nueva dimensión tecnológica, aún incipiente en su implementación, abre un nuevo campo de análisis que se suma a los ya tradicionales debates –pero no por ello innecesarios– sobre el ámbito, los requisitos y los límites del instituto por lo que será objeto de la última parte de este trabajo.

2. LA EXTENSIÓN DE EFECTOS EX ARTÍCULO 110 LJCA COMO INSTRUMENTO PROCESAL

2.1. Concepto y naturaleza de la extensión de efectos

Como ya hemos indicado, el artículo 110 LJCA regula la posibilidad de pedir la extensión *ultra partem* de sentencias que se hayan dictado en materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y, desde año 2013, de unidad de mercado.

Las propuestas de redacción para este precepto fueron múltiples (Sala Sánchez, 1999, 261-262) a lo largo de su tramitación parlamentaria, introduciendo o eliminando determinados presupuestos que, como la obligación de que no fuesen actos consentidos –posteriormente recuperado–, limitaban o ampliaban la efectiva aplicación de esta institución.

Finalmente, los debates parlamentarios finalizaron con un texto que, aunque limitaba el ámbito material de aplicación, si apostaba por una configuración que permitía una aplicación amplia de la extensión de efectos en las materias señaladas, en un intento de resolver el gran problema con el que se enfrentaban los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos: la saturación por la tramitación de pleitos idénticos o lo que se ha dado en denominar, procesos en masa, tan habituales en estas materias.

Una de las primeras cuestiones que plantea la extensión de efectos es la relativa a su naturaleza jurídica, cuestión controvertida y sobre la que no existe opinión unánime ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. Las opciones son variadas desde considerar que nos encontramos ante un incidente de carácter procesal, ya sea de naturaleza declarativa o ejecutiva, a considerarlo un procedimiento especial o una vía excepcional (Domínguez Barragán, 2020).

Ahora bien, es jurisprudencia consolidada aquella que considera que, primero, las pretensiones que se planteen de forma incidental tienen que ser indiscutibles por haber sido estimadas previamente en un proceso declarativo; segundo, que todo incidente de ejecución presupone legalmente la declaración del derecho que precisamente se trata

de hacer efectivo; y, finalmente, que en ejecución no se puede pretender la declaración de cuestiones que no hayan sido controvertidas en juicio o resueltas en el fallo.

Una traslación de estos requisitos a la institución regulada en el artículo 110 que tiene por objeto, precisamente, el reconocimiento de un derecho o situación jurídica individualizada a favor de quien no fue parte en el proceso, rompe la línea de continuidad que debe existir entre la sentencia firme como título ejecutivo y su ejecución. Bien es verdad, que el apartado 4 del precepto en su inciso final introduce una limitación a lo que puede ser objeto del incidente al prohibir que se reconozca una situación jurídica distinta de la definida en la sentencia firme cuya extensión se está solicitando.

En cualquier caso, a la luz de la regulación pergeñada de la extensión de efectos no cabe negar que la extensión de efectos tiene una clara naturaleza declarativa, aunque se plantee y se resuelva en sede de ejecución⁸. El carácter declarativo de este incidente salva los posibles recelos que podrían despertarse, en la doctrina y en la jurisprudencia, en torno a la posible indefensión que se le podría ocasionar a la Administración puesto que ésta va a tener la oportunidad de ser oída y de alegar lo que estime conveniente a su derecho.

Anudado a lo anterior se plantea cual es la vía procedimental para su resolución si la prevista para los incidentes en ejecución –artículo 109 LJCA– o, por el trámite previsto en la LEC para la resolución de los incidentes –artículo 387-393 LEC–. Creemos que la vía no puede ser otra que la específica de la LJCA, sin perjuicio de que, como veremos más adelante, este cauce resulte, en ocasiones, insuficiente.

2.2. Requisitos para la extensión de efectos

60

Evidentemente, desde el punto y hora en la que la extensión de efectos de la sentencia a terceros no litigantes supone una excepción a la regla general de la eficacia *inter partes* de las sentencias firmes, esta institución se ha construido, como no podía ser de otra forma, de manera condicionada a la concurrencia de determinados requisitos bien de carácter directo, o bien, articulados como causas de desestimación de la solicitud de extensión en la propia Ley de la Jurisdicción.

No obstante, como paso previo al estudio de dichos requisitos se impone la necesidad de delimitar el ámbito material en el que la norma despliega sus efectos. En este

8. En este sentido, se ha pronunciado el TS en el auto de 30 de diciembre de 2005, recurso núm. 72/1999 –ECLI:ES:TS:2005:18498A– “La naturaleza jurídica del procedimiento configurado en el art. 110 de la LJCA, según las aportaciones doctrinales más caracterizadas, es la de considerarlo como un procedimiento incidental de carácter declarativo, no sumario, dentro de la fase de ejecución o como un proceso especial, cuya sustanciación se confía al trámite de los incidentes de ejecución. El apartado 2 del art. 110 de la LJCA señala que la solicitud de extensión de los efectos de la sentencia firme deberá dirigirse directamente, como aquí se ha hecho, al órgano jurisdiccional competente que hubiere dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos. Y el apartado 4 dice que antes de resolver, el Juez o Tribunal de la ejecución recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen lo que estimen conveniente. En su apartado 5, el art. 110 da por sentado que la solicitud de extensión de los efectos de la sentencia se sustanciará por los trámites establecidos para los incidentes, que es lo que decía el precepto en su inicial redacción, aunque entonces se hacía constar que no había lugar a la celebración de vista.”

sentido, el precepto es claro al establecer que el mismo sólo será predicable de las sentencias dictadas en materia de personal al servicio de la Administración pública, en materia tributaria o sobre la unidad de mercado, excluyéndose, por tanto, la extensión de la sentencia cuando su objeto este constituido por cualquier otra materia⁹. A pesar del carácter limitado de las materias susceptibles de ser extendidas, la interpretación que está realizando la jurisprudencia es amplia.

Así pues, la referencia a la materia tributaria abarcaría todas las cuestiones que se suscitasen con relación a la gestión, inspección y recaudación de los tributos con independencia, primero, del ente administrativo titular de los mismos –la Administración del Estado, autonómica o local– (Blázquez Lidoy, 2015, 792-794) y, segundo, del tipo de tributo, teniendo cabida, por tanto, las tasas, contribuciones e impuestos (Domínguez Barragán, 2019, 139-140). Mientras que la materia de personal comprende todos los aspectos que reúnan tal carácter y no se limita, sólo y exclusivamente, a las materias de nacimiento o extinción de la relación funcional, en la medida en la que el legislador no incluye ni ésta ni otra limitación (López Benítez, 1999, 784-785, Domínguez Barragán, 2019, 137-139)

Por otro lado, dicha extensión sólo cabe predicarla de las sentencias en las que se hayan resuelto pretensiones de plena jurisdicción, es decir, aquellas en las que se pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, dejando fuera de dicha institución a las sentencias anulatorias de actos o disposiciones generales puesto que éstas, por su naturaleza, producen efectos en todas aquellas que se vean afectados por la anulación, con independencia de si fueron parte o no en el proceso y sin necesidad de tener que solicitar su aplicación, como señalamos *ut supra*. Ahora bien, si surgiesen problemas en la aplicación de los efectos de este tipo de sentencia, los terceros no litigantes lo podrán denunciar por el trámite de incidentes en ejecución de sentencias del artículo 109 de la LJCA en lugar de por la solicitud de extensión de efectos ex artículo 110.

Por otro lado, junto al limitado ámbito de aplicación de dicha institución, la ley impone una serie de requisitos de cumplimiento ineludible para que se proceda a la extensión de la eficacia de la sentencia.

2.2.1. La firmeza de la resolución

La lógica y la seguridad jurídica impone que la extensión de una sentencia sólo se pueda solicitar cuando ésta haya devenido firme y, por tanto, no sea susceptible de modificación. Este requisito, regulado en el apartado 1 del artículo 110 hay que conectarlo con el apartado 6 del mismo precepto, en el que se impone la suspensión de la tramitación de la solicitud de la extensión de efectos si la causa estuviese pendiente del recurso de

9. En la redacción original del Proyecto de Ley sólo se hacía referencia a la materia de personal al servicio de la Administración Pública. Como consecuencia de la sobrecarga que para los tribunales suponía la tramitación de los actos masas generados en materia tributaria que se podía evitar incorporando esta materia al ámbito de aplicación material de la extensión de efectos *ultra partem*, el Grupo Socialista en el Congreso presentó una enmienda que fue aceptada por el Informe de Ponencia y el dictamen de la Comisión (López Benítez, 1999, 785). Finalmente, en el año 2013 se vuelve a ampliar el ámbito de aplicación de este precepto a las materias relacionadas con la unidad de mercado.

revisión –el artículo también hace referencia a la casación en interés de ley, hoy en día derogada¹⁰-. A los dos supuestos previstos en la norma, habría que sumar la suspensión de la tramitación de la extensión de efectos en aquellos casos en los que se haya instado la nulidad de actuaciones (Domínguez Barragán, 2019, 249).

Este requisito es lógico puesto que para poder pedir la extensión de una sentencia se requiere que no sea susceptible de modificación por la vía ordinaria. En aquellos supuestos en los que se solicite la extensión de una resolución que no haya devenido firme, por la razón que sea, debería inadmitirse la solicitud por el incumplimiento de este requisito.

2.2.2. Identidad de situación jurídica

Para que se puede estimar la extensión de efectos, los interesados deben encontrarse en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo cuya extensión se pretendiere.

Este constituye un requisito esencial puesto que, además, es el que justifica la previsión legal de este incidente como medio para alcanzar la economía procesal en los supuestos de litigiosidad en masa, constituyendo, además, la cuestión de fondo del incidente.

En teoría no debe resultar difícil apreciar la identidad –no la mera similitud¹¹- de situaciones porque de lo contrario carecería de sentido que se insertara en fase de ejecución debiendo derivarse al correspondiente procedimiento ordinario o abreviado¹².

En cualquier caso, la identidad requerida es una identidad de las situaciones jurídicas sustantivas y no una identidad procesal, pues lo contrario conduciría a tener que plantear el recurso contencioso administrativo careciendo de sentido la previsión de la posibilidad de la solicitud de la extensión de efectos. Así pues, deben ser idénticas no sólo las circunstancias de hecho sino también las pretensiones que sobre los hechos se fundamentan¹³. Sin embargo, la exigencia de esta identidad no exige la identidad también en cuestiones no jurídicas o meramente accesorias. Si sólo estos fueren diferentes no estaría justificada la desestimación de la extensión de efectos¹⁴.

Debemos señalar que, en ningún caso, podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme puesto que *“lo contrario supondría desvirtuar la naturaleza de esta forma de entender la ejecución de la sentencia, ya que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica”*¹⁵.

10. La derogación de este recurso se produjo por la Disposición final tercera de la LO 7/2015, de 21 de julio por la que se reformaba la LOPJ.

11. Sentencia TS de 10 mayo de 2012, recurso núm. 5131/2010, –ECLI:ES:TS:2012:3198–, STS de 31 de octubre de 2008, recurso núm. 3435/2004, –ECLI:ES:TS:2008:6389–, Sentencia de 19 diciembre 2012, recurso núm. 91/2012, –ECLI:ES:TS:2012:8823–.

12. En este sentido, la sentencia del TS 19 diciembre 2012, recurso núm. 91/2012, –ECLI:ES:TS:2012:8823– establece que “La identidad de situaciones debe revelarse como evidente, eludiendo la necesidad de realizar un análisis de la prueba que así lo confirme, por tratarse de la actividad propia de un procedimiento ordinario o abreviado”.

13. STS de 31 de octubre de 2008, recurso núm. 3435/2004, –ECLI:ES:TS:2008:6389–, en el mismo sentido, SAN de 18 de mayo de 2016, recurso núm. 37/2016 –ECLI:ES:AN:2016:1964–.

14. STAN de 20 de abril de 2016, recurso núm. 17/2016, –ECLI:ES:AN:2016:1586–.

15. STS de 31 de octubre de 2008, recurso núm. 3435/2004, –ECLI:ES:TS:2008:6389–, en el mismo sentido, SAN de 18 de mayo de 2016, recurso núm. 37/2016 –ECLI:ES:AN:2016:1964–.

A pesar de la rigidez inicial, la jurisprudencia, poco a poco, ha ido relativizando esta exigencia y cada vez más se pide que la interpretación de este requisito se realice de forma flexible apuntado a que lo realmente relevantes es la posición jurídica y no la fáctica (Calaza López, 2021, 170-171)¹⁶.

2.2.3. Homogeneidad competencial

La letra b del artículo 110.1 establece como requisito para poder estimar la extensión de efectos que el tribunal que ha dictado la sentencia que se pretende recurrir, fuese, además, el competente para conocer de la pretensión en el proceso declarativo. No obstante, la forma en la que se ha redactado el precepto dio lugar a distintas interpretaciones.

En efecto, el artículo 110.1.b dispone que “el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada”, lo que se interpretó doctrinalmente –e incluso por alguna sentencia del TS¹⁷– como una norma de competencia funcional para la atribución del conocimiento del incidente de extensión de efectos.

Los tribunales tuvieron que aclarar que la competencia de los incidentes que se suscitan en ejecución –y la extensión de efectos lo es– corresponde al tribunal que conoció del asunto, cuya sentencia pretendemos extender, en primera instancia y no a aquel que dictó la resolución que devino firme.

La finalidad, por tanto, de este requisito no es fijar el órgano competente para conocer de este incidente, lo que se rige por las reglas generales, y que debe ser el mismo que el que conoce de la ejecución en donde se plantea la extensión de efectos, sino salvaguardar las normas de atribución de competencia evitando las “prórrogas” de jurisdicción o de competencia (Córdoba Castroverde, 2011). En este sentido, si el tribunal que dictó la sentencia que se pretende extender, no fuese el competente territorialmente para conocer de la pretensión en el proceso contencioso administrativo, el interesado no podrá beneficiarse de la sentencia ya dictada, sino que se verá obligado a interponer un nuevo proceso¹⁸.

16. STS de 9 de octubre de 2018, recurso núm. 1489/2018 –ECLI:ES:TS:2018:3445– “(...) la identidad se refiere a la posición jurídica, es decir que tiene un carácter sustancial de manera que no se ve excluida por aspectos accidentales como pueden serlo las fechas o los lugares o, en general, aquellos otros factores que no inciden en dicha posición (...).

17. Entre otros, ATS de 30 de diciembre de 2005, recurso núm. 72/1999, o el ATS de 3 diciembre de 2009, recurso núm. 76/2009, advierte que «El artículo 110.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone que la solicitud de extensión de efectos deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende se extiendan sus efectos. A este respecto, esta Sala y Sección tiene reiteradamente declarado que «la extensión de efectos de sentencias se configura por la LJCA como un incidente dentro de la ejecución de sentencias y por ello, la competencia para su conocimiento debe atribuirse al Tribunal que haya conocido del asunto en primera o única instancia» (Autos de 9 de enero, 18 de octubre y 23 de noviembre de 2006, recursos de casación 6327/1999, 5795/2000, 1982/2000, y 21 de febrero de 2007, recurso de casación nº 970/2000».

18. Sobre esta cuestión vid. Auto del Tribunal Supremo de 21 de Diciembre de 2001, recurso núm.25/1999,- ECLI:ES:TS:2001:11998a- FJº 5º, “La letra b), del apartado 1, del artículo 110, dispone: «(...) los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica

Resulta curioso que el artículo 110 de la LJCA sólo exija que el órgano jurisdiccional sea competente territorialmente y, sin embargo, guarde silencio sobre la conveniencia de que, además, sea competente objetivamente para conocer de la cuestión de fondo. Ello se debe, sin duda, a que la atribución de la competencia objetiva en el orden contencioso administrativo se realiza con base en dos criterios concurrentes: por un lado, la materia que constituye el objeto del proceso y por otro, el órgano administrativo que emite el acto o realiza la actividad o incurre en vía de hecho.

La necesidad de que para conceder la extensión de efectos exista la identidad de situaciones conduce inexorablemente a que el órgano que ha realizado la actuación administrativa tiene que ser el mismo en ambos casos y la materia objeto del proceso y del incidente el mismo. Todo ello implica que la competencia objetiva va a coincidir siempre. No obstante, técnicamente hubiese sido más correcto que se hubiese exigido que el órgano jurisdiccional fuese competente objetiva y territorialmente, de esta forma quedaría totalmente garantizada la eficacia de este presupuesto puesto que la Administración no podría evitar la extensión de efectos de una sentencia sólo con la modificación –artificial– de la competencia del órgano administrativo competente para conocer de la materia en vía administrativa y por tanto, la competencia objetiva del órgano jurisdiccional (Sala Sánchez, 1999, 263-264).

2.2.4. Limitación temporal para solicitar la extensión de efectos

El artículo 110.1.c establece una limitación temporal para solicitar la extensión de efectos, debiendo formularse la solicitud en el plazo máximo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si la sentencia fue objeto del recurso de casación en interés de ley (hoy derogado) o de revisión, el plazo computará desde que se notifique la resolución que pone fin al mismo.

La finalidad del establecimiento de un plazo para el ejercicio de la petición de extensión de efectos es evitar la inseguridad jurídica en la que se encontraría la Administración al no poder estimar las consecuencias que se derivarían de la extensión de una sentencia que le perjudica, solicitada en cualquier momento (Senés Motilla, 1998, 7).

individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias: (...) b) Que el Juez o Tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada». Esta es una norma que trata de respetar la competencia territorial, de los diversos Órganos Jurisdiccionales, en evitación de la «prorroga» de sus propias competencias, por vía de este incidente de extensión de efectos (...) La competencia «territorial» del Tribunal Supremo comprende todo el territorio español, de manera que el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, declarado en sentencia del Tribunal Supremo resolutoria de recursos contencioso-administrativos indirectos, precedidos o no de recursos administrativos «per saltum», implica que los efectos de tal sentencia puedan extenderse, de conformidad con el artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, a las situaciones jurídicas individualizadas similares, cualquiera que sea el domicilio del contribuyente o el órgano de la Administración Pública que haya dictado los actos administrativos correspondientes, que determinan a su vez la competencia territorial de los demás órganos jurisdiccionales."

No obstante, si bien resulta razonable el establecimiento de un plazo para el ejercicio de la facultad de la extensión de efectos, aunque eso suponga limitar la eficacia de esta institución, son muchos los problemas que el mismo genera en la práctica.

El primero de ellos está relacionado con su duración. Si bien el Consejo de Estado consideró en el Dictamen que emitió sobre el proyecto de LJCA que era excesivamente amplio sobre todo si se conectaba con el perentorio plazo de dos meses previsto para la incoación del proceso contencioso administrativo, lo que podía provocar que la extensión de efectos fuese (mal) utilizada para evitar la inadmisión del proceso contencioso en supuestos de extemporaneidad¹⁹, la realidad ha demostrado precisamente lo contrario y es que el plazo resulta insuficiente. En efecto, la efectividad del plazo depende de que los interesados tengan conocimiento no ya sólo del dictado de la sentencia (lo que no resulta fácil teniendo en cuenta que el interesado no ha sido parte en el proceso), sino incluso de la fecha en la que se notificó a las partes pues es ésta la que sirve para fijar el *dies a quo* para el cómputo del plazo anual, correspondiendo al interesado acreditar al solicitar la extensión de efectos que está cumpliendo con el requisito temporal²⁰.

2.3. Causas de desestimación de la extensión de efectos

A diferencia de lo que ha sucedido al regular la extensión de efectos en el ámbito civil, la regulación de esta institución en el orden que analizamos no sólo prevé la necesidad de cumplir los requisitos analizados en páginas anteriores, sino que, además, procede a tasar las circunstancias que impiden que el tribunal pueda acceder a la petición de los interesados.

2.3.1. Inexistencia de cosa juzgada

El artículo 110.5 recoge la existencia de cosa juzgada como causa de desestimación de la extensión de efectos, no obstante, creemos que más que ante una causa de desestimación deberíamos encontrarnos ante una causa de inadmisión del incidente, al constituir un óbice de carácter procesal.

Esta causa de desestimación plantea diferentes cuestiones. La primera es si cabe la posibilidad de que quien solicite la extensión de efectos sea alguien que previamente ha litigado y obtenido una sentencia firme desestimatoria de su pretensión. Es decir, si la

19. Cfr. Dictamen 1125/97 de 29 de mayo de 1997 sobre el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

20. STS de 14 noviembre 2011, recurso núm. 6192/2007, –ECLI:ES:TS:2011:7804– establece que nos encontramos ante “un presupuesto rituario consistente en el cumplimiento inexcusable de un plazo, el de un año desde la última notificación de la sentencia, que la interesada que solicitó la extensión de efectos no solo debió observar, sino que también tuvo la carga de acreditar su cumplimiento ante el correspondiente órgano jurisdiccional, para que resultara procesalmente viable su pretensión. Y de esta manera, la Sala de instancia, precisamente al estimar la pretensión de extensión de efecto, contempló la exigencia procesal de que se trata, aunque lo hizo equivocadamente al no efectuar el cómputo exigido por la norma procesal o al no dar la relevancia que tenía el incumplimiento de que se trata”.

existencia de cosa juzgada impide que, con posterioridad, el demandante conocedor de otro fallo con diferente contenido al que recibió pueda iniciar un procedimiento para solicitar la extensión de efectos de esa sentencia. Obviamente, la función negativa de la cosa juzgada material debería operar como un límite a la solicitud de la extensión de efectos.

Una segunda situación, en la que creemos que debe operar la cosa juzgada y, por tanto, impedir la extensión de efectos, sería aquella en la que un solicitante al que ya se le hubiese desestimado la extensión de efectos, volviese a solicitarlo.

Mayores dudas nos plantea, sin embargo, la litispendencia sobre todo porque el precepto guarda silencio al respecto, lo que ha sido causa de numerosas polémicas. En este sentido nos preguntamos si ¿cabe la posibilidad de inadmisión o desestimación de la extensión de efectos en los supuestos en los que exista litispendencia?

Prima facie, podríamos pensar que la lógica de la institución de la litispendencia impide la coexistencia de un proceso declarativo y de un procedimiento de extensión de efectos al existir una identidad subjetiva y objetiva. Pero ¿existe realmente esta identidad entre el objeto articulado en el proceso declarativo y la extensión de efectos? Es obvio que las partes del proceso declarativo son las mismas que las del procedimiento de extensión de efectos –por así imponerlo la propia regulación que de la extensión se ha realizado–, pero no sucederá así con el objeto de ambos procedimientos. Así pues, mientras en el proceso declarativo el objeto estará constituido por la declaración y reconocimiento de una situación concreta, en la extensión de efectos el objeto será la aplicación del fallo cuya extensión se esté solicitando (Acosta Estévez, 1987, 75).

Con base en esta ausencia de identidad, la consecuencia inmediata sería admitir que la preexistencia de un procedimiento declarativo no supone un obstáculo para la incoación de un procedimiento de extensión de efectos.

No obstante, incluso para el caso en el que concluyésemos que sí existe dicha identidad y que, por tanto, existe litispendencia la conclusión sería la misma. Para demostrar la corrección de esta afirmación debemos conectar esta cuestión con otra de las causas de desestimación de la extensión, en concreto la prevista en la letra c del artículo 110.5 por cuanto establece este efecto –la desestimación del incidente– cuando se hubieres dictado una resolución que hubiese causado estado en vía administrativa sin que hubiese sido objeto de recurso contencioso administrativo.

El escenario que se plantea a la luz de ambos incisos del artículo 110 nos permite observar cómo la consideración de la litispendencia como causa de desestimación conduciría a la ineficacia de este instrumento. En efecto, el juego de ambas causas de desestimación –la litispendencia y el acto consentido– haría totalmente ineficaz el instrumento de la extensión de efectos en la medida en la que, si un tercero quiere beneficiarse de una sentencia solicitando la extensión de efectos por la vía del artículo 110 LJCA, ésta le sería desestimada con independencia de cual hubiese sido su conducta procesal previa. Si consintió el acto administrativo y no planteó el recurso contencioso administrativo, se le desestimaré la extensión por la causa prevista en el artículo 110.5.c). Si, por el contrario, fue diligente y recurrió ante los tribunales, también se desestimaré la extensión de efectos con base en la existencia de litispendencia. Por lo tanto, la institución sólo podría ser utilizada por aquellos interesados que estando en plazo para interponer el recurso contencioso administrativo –dos meses con carácter general– todavía no han hecho uso de su derecho y deciden optar por solicitar la extensión de efectos.

Evidentemente, la admisión de la litispendencia como causa de desestimación de la extensión de efectos la hace prácticamente inoperante en este orden jurisdiccional. Para evitar esta situación ilógica, consideramos que o se parte de una interpretación restrictiva de la causa de desestimación prevista en el apartado a del artículo 110.5, circunscribiéndola solo a la cosa juzgada²¹, o bien, se permite al litigante solicitar la suspensión de su proceso contencioso administrativo en tanto se resuelve su solicitud sobre la extensión de efectos, permitiéndole reabrirlo en el caso de que esta última haya sido desatendida²².

2.3.2. Contradicción del fallo con la jurisprudencia

Se desestimaré la solicitud cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del TS. Esta es realmente la única causa que constituye un motivo de desestimación de la extensión de efectos. Requisito que, por otro lado, es lógico porque si el fallo cuya extensión se pretende contraviene la jurisprudencia citada no debe accederse a ella ya que el principio de igualdad no puede prevalecer frente al de legalidad. En efecto, la finalidad de este motivo de desestimación es evitar que se puedan extender aquellas sentencias que, aun siendo firmes, resultan contrarias a la jurisprudencia o a la doctrina menor.

Son varias las cuestiones que suscita este motivo. En primer lugar, nos preguntamos en qué casos se va a producir la apreciación de esta circunstancia, máxime cuando el órgano que se va a pronunciar sobre la extensión va a ser el mismo que ha dictado la sentencia que se pretende extender –debemos tener en cuenta que con carácter

21. En sentido contrario se pronunció el TS en su sentencia de 1 de octubre de 2009, recurso núm. 1698/2008 –ECLI:ES:TS:2009:7414– al establecer que “(..) La litispendencia como causa de inadmisión del Recurso Contencioso Administrativo aparece explícitamente contemplada en el art. 67 d) de la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y su finalidad y naturaleza son coincidentes con los de la cosa juzgada, en cuanto está dirigida a evitar, en aras del principio de seguridad jurídica, que sobre una misma controversia puedan ser dictadas dos resoluciones jurisdiccionales distintas y contradictorias.

La litispendencia, en el proceso contencioso-administrativo, se produce con la resolución judicial que admite el escrito de interposición del recurso desde el momento de la presentación de éste. A partir de entonces no resulta posible iniciar otro proceso distinto sobre el mismo objeto, aun cuando con la demanda queden fijados los márgenes del debate procesal de acuerdo con la pretensión formulada, siendo ésta, con las excepciones y oposiciones introducidas por las partes demandadas, la que determina el alcance de la sentencia del Juzgado o Tribunal que debe responder a la exigencia de congruencia con el objeto del proceso.

Es cierto que el legislador sólo alude a la cosa juzgada como causa de desestimación del incidente, pero dada la naturaleza de la litispendencia, una interpretación sistemática del art. 110 en relación con los artículos 37, 111, 69 d) y 72 obliga a entender que no es posible acceder a la solicitud de extensión cuando la parte instante del incidente mantiene en tramitación otro procedimiento en el que está ejercitando la misma pretensión con la Administración demandada.

Se ha de recordar que, en la vía de tramitación preferente de un recurso con suspensión de la tramitación de los restantes, del artículo 111, el actor ha de optar en su momento entre pedir la extensión o continuar su procedimiento ordinario.

22. STS de 13 diciembre de 2006, recurso núm. 3138/2005 - ECLI:ES:TS:2006:8116 - considera que el desistimiento del recurso contencioso-administrativo entablado no determina que nos encontremos ante un acto consentido y firme para poder solicitar la extensión de efectos.

general los procesos contencioso-administrativos son procesos de primera y única instancia-. Por lo tanto, resulta difícil imaginar que el tribunal que dicta la sentencia pueda, con posterioridad, cuando se le solicite la extensión de la sentencia no acceder a ella porque considere que su fallo se opone a la doctrina del TSJ o a la jurisprudencia del TS.

Sólo cabe dos supuestos en los que podríamos encontrarnos ante esta situación, primero, que el propio órgano jurisdiccional que dictó la resolución cuyos efectos se pretenden extender haya cambiado de criterio en posteriores pronunciamientos o, segundo, que, estimada la extensión de efectos, esta sea revocada por vía de los recursos que caben frente al auto que resuelve el incidente. Debemos recordar que los autos dictados en ejecución son, en este orden jurisdiccional, susceptibles de casación conforme a lo establecido en el artículo 87.1.e) (Córdoba Castroverde, 2011).

Más problemático sería el supuesto en la que se solicitase la extensión de efectos de una sentencia firme dictada en segunda instancia o casación, y que el tribunal que conoció del asunto de primera instancia, competente para conocer de la extensión de efectos, considere que se opone a la jurisprudencia o a la doctrina. Esta situación sería patológica puesto que a través del instrumento de la extensión de efectos se estaría cuestionando una sentencia firme dictada por otro órgano jurisdiccional (Gascón Inchausti, 2001, 77).

La comprobación de este requisito exige que el fallo que se pretende extender se contraste con la jurisprudencia aplicable al caso concreto. Ahora bien, la conformidad del fallo a extender con la jurisprudencia no puede quedar reducida a la del TS, sino que deberá ser conforme, también, con los pronunciamientos del TJUE y con el propio TC²³ (Fuentes López, 2022, Chamorro González, 2022).

Finalmente, hemos de señalar que las sentencias que contienen la jurisprudencia que resulta contraria al fallo que se pretende extender no tienen por qué ser de fecha anterior a la que se pretende extender, basta con que exista en el momento en el que se solicita la extensión de efectos. De hecho, el TS ha considerado que, en aquellos supuestos en los cuales esté pendiente de resolución un recurso de casación sobre la cuestión determinante de la extensión de efectos debe acordarse la suspensión del incidente promovido hasta su resolución definitiva (Cancio Fernández, 2023, 957-959).

2.3.3. Actos consentidos

Finalmente, el artículo 110.5 incluye en su letra c) lo que para nosotros debería haber sido formulado como una causa de inadmisión, y es que el interesado hubiese consentido el acto administrativo al no haber formulado en tiempo el recurso contencioso administrativo.

Este motivo no estaba en la redacción original de la LJCA –a pesar de que sí había estado presente en los distintos anteproyectos y proyectos de ley–, siendo introducido con posterioridad a través de la reforma operada en la LOPJ a través de la Ley de 23 de diciembre de 2003²⁴.

23. STS de 20 de julio de 2022, recurso núm. 2854/2020, - ECLI:ES:TS:2022:3135-.

24. BOE de 26 de diciembre de 2003, Disposición Adicional decimocuarta.

La incorporación de esta causa de desestimación fue objeto de profundas y profusas críticas en la medida en la que con él se frustra la finalidad última de la extensión de efectos (Chamorro González, 2020): descargar de trabajo a los tribunales contencioso-administrativos dando una solución a los frecuentes supuestos de litigiosidad masiva²⁵. En efecto, el hecho de impedir la extensión de efectos a aquellos que han consentido el acto en vía administrativa obliga a que todos los afectados por un acto o disposición administrativa tengan que iniciar un proceso contencioso y que, una vez iniciado, no puedan solicitar la extensión de efectos al impedírsele la litispendencia –en los términos que vimos ut supra–.

La única posibilidad sería que, en estos casos, el tribunal acordase la suspensión de estos procesos mientras se tramita uno con carácter preferente y que finalizado el mismo con una sentencia estimatoria se solicite la extensión de este pronunciamiento, pero no por la vía del artículo 110 sino ex artículo 111 LJCA. No obstante, esta solución no siempre será factible al estar sometida esta extensión a sus propios requisitos, como tendremos ocasión de analizar en el siguiente epígrafe.

Para evitar las discordancias que este requisito ha planteado, el TS ha procedido a relajar el mismo al menos en aquellos casos en el que el acto administrativo tiene un destinatario plural, al no estimar la existencia de acto consentido cuando alguno de ellos no hubiese impugnado el acto administrativo.

A pesar de que el requisito pueda ser examinado de forma más laxa o incluso acudiendo al caso concreto, es evidente que su incorporación al texto legal cercena la utilidad del instrumento procesal, siendo, en principio sólo posible cuando el acto administrativo sea emitido con posterioridad a que la sentencia haya sido dictada, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo previsto en la ley para la solicitud de extensión de la eficacia de esta.

2.4. Procedimiento para acordar la extensión de efectos

La redacción dada a los apartados 2 y 3 del artículo 110 de la LJCA, por la Disposición Adicional decimocuarta de la LO 13/2003, de 23 de diciembre, simplificó el procedimiento a seguir para acordar la extensión de efectos de la sentencia. Así pues, de la doble fase (una administrativa y otra jurisdiccional) que inicialmente se preveía en el mencionado precepto (Sala Sanchez, 272, López Benitez, 789)²⁶, se ha pasado a un procedimiento único que se sustancia íntegramente ante el órgano jurisdiccional competente.

25. Vid. SAN de 14 de noviembre de 2011, recurso núm. 58/2010, –ECLI:ES:AN:2011:5425–. En el mismo sentido el ATS de 7 de marzo de 2018, recurso núm. 130/2017 –ECLI:ES:TS:2018:2924A–, en donde se vuelve a señalar como una interpretación restrictiva del presupuesto hace inaplicable la institución al establecer que “la excepción de acto consentido opone las exigencias de seguridad jurídica a las de igualdad en la aplicación de la Ley. Si se aceptase en forma genérica la tesis restrictiva que propone el informe del Consejo General del Poder Judicial, y que comparte el Abogado del Estado, esta última exigencia adquiriría una dimensión tal que también haría escasamente operativa la aplicación de la extensión «ultra partes» de los efectos de una sentencia que reconozca una situación jurídica individualizada”.

26. La redacción anterior del artículo 110 de la LJCA establecía que la solicitud de extensión de eficacia de la sentencia se tenía que hacer efectiva en el plazo de un año desde que la misma devino

La aparente simplicidad con la que se construye el procedimiento de solicitud de extensión de efectos enmascara la existencia de diversas cuestiones que resultan controvertidas comenzando por la determinación del órgano competente para conocer de este incidente. Como ya señalamos en páginas anteriores, la lectura del precepto resulta confusa al mencionarse al tribunal que dictó la sentencia que se pretende extender, pudiendo ser este el que conoció en primera instancia, el que conoció de la apelación o de la casación. Creemos que, a pesar de las opiniones doctrinales tendentes a considerar que estamos ante un procedimiento autónomo (Domínguez Barragán, 2019, 217 y ss), la extensión está regulada en sede de ejecución por lo que la regla clásica es atribuirlo a quien conoció del asunto en primera instancia. Regla esta que se viene aplicando en la práctica²⁷.

firme, ante la Administración demandada para que ésta proceda, por sí misma, a extender los efectos de la sentencia contra ella dictada. Se configuraba, por tanto, esta fase como una especie de reclamación previa administrativa en la que se concedía a la Administración la posibilidad de que procediese a cumplir voluntariamente con la obligación de extender los efectos de la sentencia contra ella dictada.

Consideramos que la razón de ser de esta fase respondía a la creencia de que, al existir una sentencia judicial, la Administración iba a adecuar su conducta a lo establecido en la misma, agilizando la extensión de la eficacia de la sentencia. No obstante, la Administración siempre ha sido reacia a acomodar su conducta a lo establecido en las resoluciones judiciales. En previsión de esta, más que probable, negativa a extender los efectos de las sentencias es por lo que se creaba una fase judicial.

A esta fase se accedía si la Administración se pronunciaba negativamente sobre la extensión de la eficacia de la resolución judicial o si, transcurrido tres meses, no había habido un pronunciamiento. A partir de este momento comenzaba el cómputo de un nuevo plazo, esta vez de dos meses, para recurrir al órgano jurisdiccional competente de la ejecución. Esta atribución de competencia nos parecía lógica en tanto que la extensión de efectos se configuraba como un incidente declarativo en ejecución de sentencias.

Esta articulación del procedimiento de extensión en dos fases no dejó de plantear problemas. En efecto, en su momento nos planteamos que sucedía en aquellos casos en los que suscitada la reclamación en vía administrativa y siendo denegada o no habiendo pronunciamiento, se dejaban transcurrir el plazo de dos meses sin recurrir a la vía jurisdiccional. La respuesta a esta cuestión dependía del carácter que le otorgásemos a esta fase administrativa. Si considerábamos que era una vía administrativa normal se producían todos los efectos que le eran consustanciales por lo que no cabía ni interponer recurso contencioso administrativo ordinario, porque habían transcurrido los plazos para su interposición, ni tampoco se podía reproducir la petición puesto que entraría en juego la doctrina del acto confirmatorio o consentido.

Si, por el contrario, considerábamos que nos encontrábamos ante un cauce administrativo especial, la resolución en él dictado no era susceptible de un proceso contencioso administrativo separado y, por lo tanto, la resolución no causaba estado en vía administrativa, por lo que seguía viva la posibilidad de volver a reiterar la petición, siempre y cuando se respetase el límite temporal del año.

27. ATS de 13 de marzo de 2014, recurso núm. 1/2012, –ECLI:ES:TS:2014:2436A– “Por su parte, el artículo 110.2 de la LRJCA establece que la solicitud de extensión de los efectos de una sentencia firme «deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos». A este respecto, esta Sala y Sección tiene reiteradamente declarado que «la extensión de efectos de sentencias se configura por la LJCA como un incidente dentro de la ejecución de sentencias y por ello, la competencia para su conocimiento debe atribuirse al Tribunal que haya conocido del asunto en primera o única instancia» [Auto de 15 de noviembre de 2012 (casación número 742/2012 - FD 2º-), en el que se citan a su vez los de 9 de enero, 18 de octubre y 23 de noviembre de 2006 (casaciones números 6327/1999, 5795/2000 y 1982/2000); 21 de febrero de 2007 (casación número 970/2000); 24 de junio de 2009 (casación número 10418/2003) y 3 de diciembre de 2009 (casación número 76/2009)]”.

La solicitud de extensión debe dirigirse al órgano jurisdiccional competente acompañado del documento o documentos en los que se acredite la identidad de situaciones. De forma sorprendente se establece la obligación del solicitante de acreditar la no concurrencia de las causas de desestimación previstas en el apartado 5º –la inexistencia de cosa juzgada, que el fallo no se opone a la jurisprudencia y que no ha consentido el acto administrativo–. De esta forma se produce una inaceptable inversión de la carga de la prueba que va en contra de la regla de la mayor facilidad probatoria. En efecto, corresponde al demandado condenado –la administración– alegar aquellos hechos que impiden que la extensión de efectos se pueda producir. Obligar al solicitante a probar hechos negativos supone introducir una auténtica *probatio diabólica* (Córdoba Castroverde, 2011, Olea Godoy, 2005).

Recibida la petición y antes de resolver el LAJ recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos, así como un informe acerca de la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de estas actuaciones a las partes –una de ellas ¿la propia Administración?–.

No prevé la norma, sin embargo, qué consecuencias tendrá la falta de cumplimiento por parte de la Administración del requerimiento realizado por el tribunal. Creemos que nada impide que se puedan utilizar los mecanismos previstos en la propia LJCA –artículo 112– en sede de ejecución tendentes a forzar el cumplimiento – la individualización del funcionario responsable para proceder a la imposición de multas coercitivas e incluso deducir el testimonio por responsabilidad penal–. En cualquier caso, la actitud obstaculizadora de la Administración no debería impedir que el tribunal se pronunciase sobre la solicitud de extensión de efectos

Una vez evacuado este trámite, se resolverá sin más por medio de auto que no podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate. El régimen de recursos del auto que resuelve la extensión de efectos es complejo. El artículo 80.3 sólo permite recurrir el auto resolutorio de la extensión de efectos en apelación cuando la sentencia cuya extensión se pretende pudiese ser objeto de este recurso. Por otro lado, si el auto hubiese sido emitido por la Sala de lo Contencioso administrativo de la AN o de los Tribunales Superiores de justicia, podrá ser recurrido en casación.

3. LA EXTENSIÓN DE EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN UN PLEITO TRAMITADO CON CARÁCTER PREFERENTE

3.1. Contextualización de la institución

Paralelamente a la extensión de efectos de sentencias firmes de las materias establecidas en el artículo 110.1, la LJCA regula la posibilidad de solicitar la extensión de efectos de sentencias dictadas sobre cualquier materia, siempre y cuando, quien solicite la extensión hubiese iniciado un proceso contencioso administrativo que hubiese sido suspendido mientras se tramitaba otro –con el que tiene una identidad objetiva– con carácter preferente.

Esta posibilidad de tramitación de un pleito con carácter preferente se encuentra regulada en el artículo 37.2 LJCA y su finalidad es dotar a los tribunales de un mecanismo que les permita afrontar los efectos perniciosos de la litigiosidad masiva (Cancio

Fernández, 2024, 386-387), es decir, de la simultaneidad de procesos en los que la pretensión se funda en un mismo sustrato fáctico y cuya problemática jurídica es idéntica. En efecto, ante una avalancha de procesos idénticos o de grupos de procesos con idéntico objeto, el tribunal podrá optar bien por acumular los procesos pendientes ante él –lo que puede dificultar la tramitación del pleito–, o bien, optar por la suspensión de todos mientras se selecciona uno o varios para que sean tramitados preferentemente. Esta última opción requiere la previa audiencia a las partes –entendemos a la de todos los procedimientos que vayan a ser suspendidos–. Acordada la tramitación del pleito testigo, el resto de los procedimientos –les guste o no– quedaran en suspenso hasta que se dicte sentencia firme.

Ahora bien, producida la firmeza de la resolución, el Letrado de la Administración de Justicia notificará la sentencia firme a las partes de los procedimientos suspendidos a fin de que soliciten, bien la continuación de su proceso – lo que podría ser solicitado cuando la sentencia dictada en el pleito testigo haya sido desestimatoria pero el litigante del proceso en suspenso considere que su proceso es viable - bien desistir del proceso –lo que sucederá en aquellos casos en los que la sentencia en el pleito testigo haya sido desestimatoria y el litigante del proceso en suspenso no esté interesado en continuar con su proceso para evitar la condena en costas– o, finalmente, solicitar la extensión de efectos ex artículo 111 –opción por la que se inclinarán cuando la sentencia en el pleito testigo haya sido estimatoria de las pretensiones–.

Podemos observar como el legislador optó por desdoblar en dos preceptos diferentes el mecanismo de la extensión de efectos, esquema que se ha reproducido al exportar la institución tanto al ámbito civil como al social (López Gil, 2024, 231-257). No obstante, la sinergia entre ambos preceptos no es perfecta lo que va a generar distorsiones en su aplicación.

Así pues, la extensión de efectos ex artículo 111 entra en juego con independencia de cuál sea la materia sobre la que haya versado el proceso. Su formulación nos permite afirmar que cabría su aplicación incluso cuando el proceso haya tenido por objeto materias de personal, tributarias o de unidad de mercado. Esto se debe a que lo que realmente diferencia ambos preceptos es un elemento de carácter temporal. En efecto, el artículo 110 está pensado para que se pueda solicitar la extensión de efectos, cuando el solicitante todavía no haya incoado un proceso contencioso administrativo –si lo ha iniciado se le podrá desestimar por litispendencia–, mientras que el artículo 111 exige para su aplicación que todos los procesos, tanto el que finalizó con una sentencia firme, como los que fueron suspendidos y cuya extensión se está solicitando se estuviesen tramitando simultáneamente.

No obstante, al igual que la extensión de efectos ex artículo 110, la vía del artículo 111 no ha quedado huérfana de críticas que se fundamentan en la escasa o nula regulación de los distintos elementos que lo configuran (Burzaco Semper, 2024, 359-364).

En este sentido, no se prevén cuestiones tan esenciales como cuándo se entiende que existe una identidad objetiva (Burzaco Semper, 2024, 360-364, Noya Ferreiro, 2019, 101, Blanco Esteve, 1998, 365), o cuáles son los criterios que debe aplicar el órgano jurisdiccional para, al hacer uso del artículo 37.2, elegir que pleito se debe tramitar con carácter preferente y cuál debe quedar en suspenso (González Pérez, 1989, 849, Gascón Inchausti, 2001, 75). Debemos ser consciente que la elección del pleito que se tramita

con carácter preferente no es inocua pues puede ser determinante para que el instituto del pleito testigo sea una respuesta efectiva frente a la litigiosidad masiva. El criterio, por tanto, no puede ser que se tramite con carácter preferente el más antiguo, sino el mejor fundamentado (De Diego Díez, 2016). Sin embargo, la aplicación de este criterio obligará a los tribunales a la ardua tarea de analizar los procesos incoados para seleccionar aquel o aquellos que consideren más adecuados para seguir siendo tramitados. Esta dificultad ha llevado a que el TS en más de una ocasión –de forma totalmente cuestionable– haya establecido que el criterio a seguir es el de la antigüedad²⁸.

Por otro lado, originalmente el precepto no fijaba plazo alguno en el que los actores de los procesos en suspenso tuviesen que optar por alguna de las posibilidades que le otorgaba el artículo 37.2 LJCA, y esto fue objeto de fuertes crítica, siendo corregido por la reforma operada en el año 2003, cuando se fija un plazo de cinco días para ejercitar la opción. No obstante, no se han regulados las consecuencias procesales que tendría el hecho de que la parte no se pronunciase en ninguno de los tres sentidos. Entendemos que la decisión del órgano jurisdiccional debe ser continuar con la tramitación del proceso puesto que cualquiera de las otras dos opciones requiere un pronunciamiento expreso por cuanto supone un apartamiento de la voluntad manifestada expresamente con el ejercicio de la acción.

Cuestión distinta pero relacionada con lo anterior es qué efecto produce en el proceso suspendido que el demandante haya solicitado la extensión de efectos. Nos referimos a si la petición de extensión requiere previamente el abandono del proceso o si optándose por la extensión de efectos, el tribunal que suspendió el proceso debe dictar una sentencia con el mismo contenido que la emitida en el pleito tramitado como preferente. Nada se dice al respecto. Sin embargo, no parece que el legislador haya previsto el dictado de ninguna sentencia desde el punto y hora que regula en sede de ejecución el procedimiento a seguir para conseguir la estimación de la extensión de efectos.

Tampoco se prevé si la solicitud de extensión de efectos está condicionada a que se haya solicitado la ejecución de la sentencia tramitada preferentemente. En este caso la respuesta no puede ser otra que la negativa puesto que bastaría con que la sentencia fuese cumplida voluntariamente para esquivar las solicitudes de extensión de efectos (González Cuellar, 1999, 349) obligando a los litigantes a solicitar la continuación de su proceso. Por lo tanto, el mero hecho de la notificación de la firmeza de la sentencia habilita a las partes de los procesos en suspenso a solicitar la extensión de efectos.

3.2. Requisitos para acordar la extensión ex artículo 111

Como hemos mantenido *ut supra*, a diferencia de lo establecido en el artículo 110, en el artículo 111 no se limitan las materias sobre la que pueden versar las sentencias cuya eficacia se pretende extender. No obstante, la extensión de efectos de este precepto

28. STS 26 de noviembre de 2009, recurso núm. 2774/2004 –ECLI:ES:TS:2009:8274– “(...) habida cuenta de la pendencia ante la misma Sala de una enorme pluralidad de recursos con idéntico objeto, se dispuso no acumularlos sino tramitar el recurso presentado en primer lugar (el núm. 2403/1999) con carácter preferente, suspendiéndose el curso de los demás hasta que se dictara resolución de aquel”. En el mismo sentido, entre otras, STS 1 de abril de 2009, recurso núm. 4042/2008 –ECLI:ES:TS:2009:1969–.

pasa porque se haya iniciado un proceso contencioso administrativo que, con posterioridad, ex artículo 37.2, ha sido suspendido mientras se tramita otro de carácter preferente. De igual modo se exige que éste haya finalizado con una sentencia, que ha de ser firme, y de contenido estimatorio de la pretensión que, nuevamente a diferencia de lo establecido en el artículo 110, no tiene por qué limitarse al reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, sino que también alcanza a los pronunciamientos constitutivos y a los declarativos.

De todo esto se deduce que los requisitos que deben concurrir para que se pueda acordar la extensión de efectos son los siguientes:

- a) La sentencia que se dicte en el proceso al que se ha dado preferencia ha de ser firme. Requisito éste que no sólo es exigido para poder solicitar la extensión de efectos –lo cual es lógico– sino también para aquellos casos en los que el litigante quiera desistir de la tramitación del proceso por él iniciado.
- b) Es conveniente que la sentencia haya reconocido una situación jurídica individualizada, aunque no es necesario ya que cabe aplicar este incidente de extensión a las sentencias constitutivas o a las declarativas.

No obstante, en el caso de las sentencias anulatorias, la extensión de efectos se produce *ope legis* con lo que para su reconocimiento bastará con acudir al incidente del artículo 109 de la LJCA.

- c) Al igual que en la extensión de efectos ex artículo 110, es necesario que no haya cosa juzgada. No obstante, es difícil que se produzca la cosa juzgada por la forma en la que se configura esta extensión de efectos. Efectivamente, si para poder solicitar la extensión de la sentencia dictada es requisito que se hubiese iniciado un proceso contencioso administrativo y que haya sido suspendido mientras se tramita con carácter preferente aquel cuya sentencia se pretende extender, es imposible que haya recaído una sentencia y que ésta sea firme. Si la firmeza se hubiese producido, la misma se debería a dos situaciones:

- a) el supuesto anómalo de que la suspensión acordada no se hubiese hecho efectiva;
- b) que, con carácter previo a la tramitación del proceso preferente ya hubiese recaído sentencia firme desestimatoria en un supuesto similar y que, dictándose la sentencia estimatoria en el recurso preferente, se pretendiera la extensión de efectos. En este caso, además de no cumplirse el requisito de la inexistencia de cosa juzgada sobre la materia, la extensión no sería aplicable porque no concurriría el supuesto de hecho que da lugar a la misma: la existencia de un proceso pendiente que ha sido suspendido.
- c) Que la doctrina determinante del fallo cuya extensión se solicita no sea contraria ni a la jurisprudencia del Tribunal Supremo ni a la de los Tribunales Superiores de Justicia²⁹.

29. Sobre este requisito nos remitimos a lo que ya hemos dicho en sede de extensión de efectos ex artículo 110 de la LJCA.

- d) Que los interesados se encuentren en idéntica situación que los favorecidos por el fallo dictado en el recurso de tramitación preferente. Lo normal, sin embargo, es que este requisito fuese analizado cuando se produjo la suspensión de la tramitación del proceso. No obstante, la ley guarda silencio sobre que debe entenderse por esta identidad en las situaciones. Sobre esta cuestión, sin embargo, se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de marzo de 2000, en la que se estableció que esta identidad se producirá cuando la cuestión verse acerca de un aspecto jurídico en sentido estricto, existiendo conformidad en cuanto a los hechos³⁰. En cualquier caso, no cabe definir unas pautas generales a partir de las cuales podamos entender que se da esta conformidad, teniendo que analizar las circunstancias de cada caso.
- e) Es preciso que dictada sentencia firme en el proceso de tramitación preferente, ésta sea notificada no sólo a las partes sino a aquellos otros interesados cuyos procedimientos se encuentran en suspenso. Esta notificación es imprescindible para que se pueda solicitar la extensión de efectos.

3.3. Procedimiento para acordar la extensión de efectos

Una vez que se ha dictado sentencia en el proceso de tramitación preferente, el artículo 37.2 otorga la posibilidad al interesado para que opte, bien por la extensión de efectos, bien por la continuación del proceso, o bien por el desistimiento del proceso. La falta de opción por una u otra posibilidad produce la continuación del proceso que fue suspendido.

Obviamente, la opción de la parte por una u otra solución dependerá de cual haya sido el contenido de la sentencia emitida en el pleito testigo, así, si la sentencia es favorable se solicitará la extensión de efectos y si, por el contrario, tiene un contenido desestimatorio de la pretensión, se optará por la continuación o el desistimiento del proceso contencioso administrativo.

La regulación procedimental de la extensión de efectos por esta vía es prácticamente inexistente. Bien es cierto que en la redacción original del mismo contenía una remisión en bloque a la regulación procedimental regulada en el artículo 110. No obstante, esta remisión fue objeto de múltiples críticas que giraban en torno a que se sometía al mismo tratamiento procesal dos situaciones que no eran iguales. En efecto, en los supuestos previstos en el artículo 110, el tribunal debe analizar si concurre la identidad de situaciones con carácter previo a la estimación de la extensión de efectos. Sin embargo, cuando la extensión es solicitada por quien vio suspendido su proceso con

30. El FJº 6º de la mencionada sentencia establece que “habrá identidad de objeto cuando, concurriendo análogos presupuestos de hecho en los distintos litigios –tipo o testigo y los suspendidos–, pueda concluirse que, en efecto, la resolución dictada en el recurso tipo permita solucionar, mediante su extensión a los recursos suspendidos, la cuestión litigiosa planteada. Por ello, habrá de estarse a cada caso concreto, no sólo de los aspectos objetivos del litigio testigo y los suspendidos, sino también del planteamiento jurídico de la impugnación.”

base en la identidad con el proceso que se tramitó con carácter preferente, no debería someterse a este análisis pues ya se realizó con carácter previo a la suspensión.

Estas críticas fueron acogidas por el legislador quien modificó la dicción del artículo 111. En el mismo se prevé que solicitada la extensión de efectos, el tribunal la acordará salvo que concurra la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 110.5 b LJCA –que la sentencia que se pretende extender sea contraria a la jurisprudencia del TS o la doctrina de los TSJ– o algunas de las casusas de inadmisibilidad previstas en el artículo 69 LJCA. Este precepto establece como causa de inadmisibilidad la falta de jurisdicción del tribunal, que se hubiese interpuesto el proceso por personas incapaz, no debidamente representada o no legitimada, que el proceso tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación, que existiera cosa juzgada o litispendencia, y, finalmente, que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

La concurrencia de estas circunstancias supondrá que no se estime la extensión de efectos, lo que nos plantea la duda en torno a en qué supuestos se va a producir y ello está muy relacionado con el momento en el que se suspende el proceso para tramitar otro con carácter preferente. Para responder a esta cuestión debemos volver, una vez más, al artículo 37 LJCA. El precepto no establece en qué momento de la tramitación de los procesos masivos debe acordarse la tramitación del pleito testigo. Sin embargo, parece lógico pensar que, para que se pueda realizar la valoración de la identidad de objeto, será necesario que se haya interpuesto y que tras requerir a la administración el envío del expediente administrativo, el tribunal pueda valorar que nos encontramos ante procesos idénticos. Pues bien, el artículo 51 LJCA prevé que con carácter previo a la admisión del recurso debe haberse analizado las mismas circunstancias que están previstas en el artículo 69. Esto supone que, si en el tribunal admitió el recurso, con posterioridad no puede estimar las mismas circunstancias para desestimar la extensión de efectos.

La aplicación de estas causas de desestimación sólo sería valorable en el caso en el que la suspensión de los procesos para la tramitación del pleito testigo se produjese tras la interposición del recurso contencioso administrativo, pero antes de su admisión a trámite. Si bien atendiendo al escrito de interposición podría hacerse la valoración de la existencia de una identidad de situaciones, creemos que lo más conveniente sería que esta suspensión se produjese tras su admisión pues ello permitiría una mejor comprobación de la concurrencia de los requisitos exigidos para la tramitación del pleito testigo.

Por lo tanto, en estos casos la extensión de efectos tendría que ser más simple basando con la solicitud dirigida en el plazo de cinco días una vez que se le notifique la sentencia firme del pleito preferente sin necesidad de acompañar o justificar el derecho a la misma, operando casi de forma automática.

4. POSIBLES APORTES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL A LA EXTENSIÓN DE EFECTOS

Los beneficios que la extensión de efectos aporta en aras de conseguir una justicia más eficiente, a pesar de las sombras que su déficit regulatorio proyectan, están más que contrastados como demuestra el hecho de que el legislador ha dado el salto de implementarla en el orden civil y en el laboral. No obstante, creemos que, a pesar de las

bondades de este instrumento, su mera existencia –unido a los problemas regulatorios e interpretativos que suscita– no es suficiente para lograr una justicia más eficiente y, por tanto, más justa siendo necesario que vayamos un paso más allá en la búsqueda de una mayor agilización de la justicia porque una justicia tardía es, por definición, injusta.

En este sentido, la irrupción de la inteligencia artificial (IA) en nuestra sociedad y su exponencial desarrollo, plantea nuevos escenarios que nos hace plantearnos si resultaría útil en la aplicación de este concreto instrumento en el orden contencioso administrativo –adelantamos ya que la conclusión que alcancemos en este trabajo no es automáticamente extensible al resto de órdenes jurisdiccionales y ello por la especial idiosincrasia del proceso contencioso administrativo configurado como un proceso revisor de la actuación –o inactuación– de la Administración lo que permite un mejor acotamiento de lo que constituye el objeto del proceso–.

Como hemos visto en páginas anteriores, el requisito sobre el que pivota la extensión de efectos es la existencia de la identidad fáctica y jurídica de una multiplicidad de litigios, lo que obliga al tribunal a realizar un tedioso trabajo de localización y comparación de procesos sobre los que debe concluir que existe algo más que una mera similitud, justificando y motivando la existencia de dicha identidad. De hecho, somos conscientes de la dificultad que la determinación de esta identidad ocasiona como se puede constatar por la numerosísima jurisprudencia que ha generado.

En este sentido, creemos que la IA tiene un enorme potencial para proceder a la identificación automatizada de situaciones jurídicas sustancialmente idénticas. Los algoritmos de aprendizaje automático y las técnicas de procesamiento del lenguaje natural (NLP) podrían asistir al tribunal en esta tarea, al proceder a comparar la sentencia cuya extensión se pretende con la información aportada por el solicitante. Por ejemplo, un sistema de IA entrenado con el texto íntegro de sentencias firmes podría extraer los criterios determinantes del fallo y buscar en las nuevas peticiones correspondencias relevantes en hechos, fundamentos jurídicos y pretensiones. De este modo, se agilizaría la criba de casos verdaderamente homogéneos, señalando automáticamente aquellas solicitudes que cumplen con la identidad sustancial requerida. Obviamente, la decisión última seguiría correspondiendo al juez, pero su trabajo se vería facilitado por un filtrado previo más preciso y rápido de las solicitudes de extensión.

De hecho, ya existe algún proyecto piloto en el entorno judicial de nuestro país que está demostrando las grandes ventajas que la automatización presenta en casos de litigiosidad masiva de baja complejidad. Un ejemplo de ello lo constituye el proyecto AI4JUSTICE, que está siendo probado en Cataluña donde se ha logrado elaborar borradores de resoluciones en asuntos con patrones reiterativos (básicamente en materia de cláusulas abusivas como la cláusula suelo), reduciendo drásticamente el tiempo de redacción de cada sentencia.

Si aplicáramos la misma estrategia a la extensión de efectos, se podrían generar proyectos de autos resolutorios (de estimación o denegación de la extensión) partiendo del fallo precedente, siendo posteriormente supervisados y confirmados por el magistrado. Este sistema no sólo serviría para identificar aquellos litigios que son sustancialmente iguales, sino que serviría para identificar otros requisitos y causas de desestimación como la existencia o inexistencia de contradicción del fallo que se pretende extender con la jurisprudencia o la doctrina.

Esta automatización parcial liberaría recursos humanos y aceleraría la respuesta judicial siendo especialmente adecuada para aquellos supuestos en los que la extensión proviene de la previa tramitación de un pleito testigo ex art. 111 LJCA, donde hemos postulado que la extensión de efectos debería operar prácticamente de forma automática una vez notificada la firmeza de la sentencia preferente, puesto que la comprobación de la identidad se habrá realizado con carácter previo a la suspensión del proceso mientras se tramitaba otro con carácter preferente. En estos casos, la aplicación de algoritmos podría replicar un fallo ya existente sobre casos idénticos sin merma de garantías, al tratarse de la aplicación extensiva de una decisión jurisdiccional ya adoptada.

Cierto es que algunos de los requisitos y causas de desestimación analizados no permiten esta automatización siendo necesaria una actuación jurisdiccional plena, piénsese, por ejemplo, en la valoración de la previa existencia de un acto consentido.

No obstante, la incorporación de la IA a la extensión exige una extrema cautela para no socavar las garantías procesales ni los derechos fundamentales de los ciudadanos (Gómez Colomer, 2022, 257-283). Así pues, un sistema de IA mal diseñado podría, por ejemplo, interpretar con exceso de rigor diferencias menores en las situaciones de los solicitantes y denegar extensiones que en realidad serían procedentes, o incluso dar un trato preferente inadvertido a quienes reúnan ciertas características correlacionadas con el éxito del algoritmo. Para evitar este peligro, resulta imprescindible asegurar la calidad, representatividad y actualización de los datos de entrenamiento, así como auditar regularmente los modelos para detectar posibles sesgos o errores en los resultados.

En este sentido, se ha impuesto la obligación a la Administración de cumplir, primero, con las normas de transparencia algorítmica y, segundo, de establecer cauces para que los interesados puedan conocer, al menos en líneas generales, los motivos de una denegación automatizada de una resolución a fin de poder ejercer su derecho a solicitar revisión humana³¹, exigencia que no se trasladaría a la sede judicial donde la introducción de IA sería principalmente de apoyo a la decisión del juez –nunca de sustitución– (Ariza Colmenarejo, 2022).

Por lo tanto, cualquier avance técnico de estas características en el ámbito judicial debe articularse sin menoscabo de la imparcialidad del juez, de la motivación de las resoluciones y de la transparencia que debe regir la actuación judicial (Alonso Salgado, 2022, 517-524).

En esta línea se mueven las directrices éticas europeas sobre el uso de IA en la Justicia³² que postulan la supervisión humana permanente, la explicabilidad de las decisiones automatizadas y el respeto estricto al principio de igualdad y no discriminación. Del mismo modo, la normativa europea³³ emergente sobre IA –actualmente en fase de

31. Recordemos que no está de más recordar que el ordenamiento español ya prevé, en artículo 41.1 de la Ley 40/2015, el principio de responsabilidad por la decisión automatizada en el ámbito administrativo, exigiendo identificar al órgano o autoridad responsable del algoritmo que adopte actos administrativos sin intervención humana directa.

32. Carta ética europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno, adoptada por el CEPEJ en 2018.

33. Reglamento (UE) 2024/1689, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, pro el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858,

implementación– clasifica los sistemas de IA en el ámbito de la justicia como de alto riesgo, sometiéndolos a obligaciones estrictas de transparencia, calidad de los datos y control humano, precisamente para preservar los derechos de los ciudadanos en procedimientos automatizados.

Somos conscientes de que la aplicación de sistemas de IA en la extensión de efectos de sentencias podría ofrecer notables ventajas en términos de agilidad al permitir gestionar con mayor rapidez y coherencia la litigiosidad masiva. Ahora bien, ese potencial debe desarrollarse dentro de un marco que garantice la seguridad jurídica sobre todo porque la extensión de efectos ex artículo 110 no es una consecuencia automática sino condicionada al escrupuloso cumplimiento de los requisitos legales y a la ausencia de las causas de desestimación– y que en ningún caso diluya las garantías procesales.

Por lo tanto, los algoritmos pueden ser aliados para enfrentar el volumen de casos repetitivos, pero nunca sustitutos del juez en la ponderación jurídica final. Por ello, la apuesta por la IA debe ir acompañada de estrictos controles de calidad, transparencia y equidad, asegurando que la eficiencia obtenida no se logre a costa de los derechos de los ciudadanos.

Bien empleada, la IA tiene el potencial de reforzar la efectividad de la tutela judicial –por ejemplo, evitando dilaciones indebidas y asegurando que quienes estén en igual situación reciban un trato igual–, integrándose armónicamente en la función jurisdiccional. El reto inmediato para el orden contencioso-administrativo español es, por tanto, equilibrar innovación y garantía: aprovechar las herramientas inteligentes para mejorar la gestión de las extensiones de efectos, al tiempo que se mantienen incólumes los principios de tutela efectiva e igualdad, la motivación de las resoluciones y, en definitiva, la confianza en una justicia administrativa accesible, rápida y justa.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ESTÉVEZ, J.B (1987), *Pretensión procesal administrativa, ejecución de sentencias y construcción jurisprudencial de la litispendencia en lo Contencioso-Administrativo*, Barcelona.
- ALONSO SALGADO, C., (2022), “El problema de la falta de transparencia en la interacción de la inteligencia artificial y la justicia”, *Inteligencia artificial legal y administración de justicia*, (Dir) CALAZA LÓPEZ, S. y LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M., Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor.
- ARIZA COLMENERAJO, M.J., (2022) “Impugnación de las decisiones judiciales dictadas con auxilio de inteligencia artificial”, *Inteligencia artificial legal y administración de justicia*, (Dir) CALAZA LÓPEZ, S. y LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M., Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- BLANCO ESTEVE, A., (1998), “Comentario al artículo 37 LJCA”, *Revista Española de Derecho Administrativo. Monográfico: Comentarios a la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998*, núm. 100.
- BLAZQUEZ LIDOY, A., (2015) “La extensión de efectos de las sentencias en materia tributaria” en *Estudios sobre el proceso contencioso-administrativo en materia tributaria*, Bosch, Barcelona 2015. <https://doi.org/10.2307/j.ctvrzgx48.21>

- BURZACO SEMPERE, M. (2024), "El pleito testigo en lo contencioso administrativo, ¿ejemplo a seguir?: Algunas reflexiones sobre la regulación y sus dificultades", *El nuevo procedimiento testigo y extensión de efectos*, (Coord.) CALAZA LÓPEZ, S., y DE PRADA RODRÍGUEZ, M., La Ley, Madrid.
- CALAZA LÓPEZ, S., (2021) *Rebus sic stantibus extensión de efectos y cosa juzgada*, Wolters Kluwer, Madrid.
- CALAZA LÓPEZ, S. (2022), "Tutela global del Derecho Privado en un contexto de Justicia sostenible", *Proceso y daños. Perspectivas de la Justicia en la sociedad de riesgo*, (Dir.) ASECIO MELLADO, J. M. Y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M., Tirant lo Blanch, Valencia.
- CANCIO FERNÁNDEZ, R., (2023), "Singularidades procesales de la extensión de efectos en el orden contencioso administrativo: ¿dónde queda el preceptivo equilibrio de armas en las sentencias desestimatorias de los juzgados de lo contencioso cuando se impugnan en vía casacional?", *La Casación civil*, (Coord.) CALAZA LÓPEZ, S., Y GARCÍA VICENTE, R., La Ley, Madrid.
- CANCIO FERNÁNDEZ, R., (2024), "El proceso contencioso-administrativo, adelantado en el empleo del pleito testigo como mecanismo de agilización de la justicia", *El nuevo procedimiento testigo y extensión de efectos*, (Coord.) CALAZA LÓPEZ, S., y DE PRADA RODRÍGUEZ, M., La Ley, Madrid.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J. (2022), "De nuevo sobre la extensión de efectos de sentencias en el proceso contencioso-administrativo en materia de personal", *Actualidad Administrativa*, nº11.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J. (2020), "La extensión de efectos de sentencias en el proceso contencioso-administrativo. Principios de igualdad, de eficacia y de seguridad jurídica", *Actualidad Administrativa*, nº 7. <https://doi.crossref.org/simpleTextQuery#:~:text=https%3A//doi.org/10.2307/j.ctvr0qsc4.10>
- CÓDOBA CASTROVERDE (2011), "Dificultades y problemas que plantea en la actualidad la extensión de efectos de las sentencias en el orden contencioso administrativo", *El derecho.com*, 29 de diciembre de 2011, consulta en abierto <https://elderecho.com/dificultades-y-problemas-que-plantea-en-la-actualidad-la-extension-de-efectos-de-las-sentencias-en-el-orden-contencioso-administrativo>
- CORDÓN MORENOS, F., (2002), *El proceso de ejecución*, Aranzadi, Cizur menor.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ, V., (1978) "Comentario a la sentencia de 28 de enero de 1977 (Sala 5ª). El artículo 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa", *Revista de Derecho Procesal*, nº1, 1978.
- DE DIEGO DÍEZ, L.A., (2016), *Extensión de efectos y pleito testigo en la jurisdicción administrativa*, BIB 2016/4385.
- DOMÍNGUEZ BARRAGÁN, M.L (2019), *La extensión de efectos en la jurisdicción contencioso-administrativa (planteamiento y tratamiento procesal)*, Tesis doctoral,
- DOMÍNGUEZ BARRAGÁN, M.L (2020), "La controvertida naturaleza jurídica de la extensión subjetiva de efectos de las sentencias firmes en el ámbito contencioso administrativo", *Revista General de Derecho Procesal*, nº 51.
- FUENTES LÓPEZ, F.J., (2022), "La extensión a terceros de los efectos de una sentencia y el recurso de casación", *Revista Aranzadi doctrinal*, nº 10
- GASCÓN INCHAUSTI, F., (2001), "Suspensión del proceso, tramitación preferente y extensión de los efectos de la sentencia-testigo en el proceso administrativo", *Tribunales de Justicia*, nº 3, marzo.
- GIMENO SENDRA, V., (1998) *Comentarios a la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid.
- GÓMEZ COLOMER, J.L (2022) "Derechos fundamentales, proceso e inteligencia artificial: una reflexión", *Inteligencia artificial legal y administración de justicia*, (Dir) CALAZA LÓPEZ, S. y LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M., Thomson Reuters Aranzadi.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J., (1998), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tomo I, Madrid, Civitas,
- GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, N., (1999), *Comentarios a la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid.
- GONZÁLEZ SALINAS, P., (1985), "La eficacia jurídica de las sentencias (Auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1985)" en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 46.
- GÓMEZ DÍAZ, A.B., (1997), "La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial" en *Revista de Administración Pública*, nº 144.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M., (1999) "Comentario al artículo 110" en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo de 1998*, Edición especial del nº 100 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid.
- LÓPEZ GIL, M., (2024), "Hacia una mayor eficiencia de los procesos civiles ¿la extensión de efectos de sentencias?", *El nuevo procedimiento testigo y extensión de efectos*, (Coord.) CALAZA LÓPEZ, S., y DE PRADA RODRÍGUEZ, M., La Ley, Madrid.
- NOYA FERREIRO, M.L., (2019) "Extensión de efectos de la sentencia y pleito testigo ¿Una apuesta por la eficacia?", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 200.
- OLEA GODOY, W., (2005) "Extensión de los efectos de las sentencias en materia tributaria" en *Nueva Fiscalidad*, nº2.
- SALA SÁNCHEZ, (con XIOL RIOS, Y FERNÁNDEZ MONTALVO) (1999) *Práctica procesal contencioso administrativa*, Tomo VII, Bosch, Barcelona.
- SENÉS MOTILLA, C., (1998), "La ejecución de sentencias en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa" en *La Ley*, nº 4692, 14 de diciembre de 1998.
- TOLEDO JAUDENES, J., (1986) "Extensión ultra partem de la eficacia de la sentencia administrativa en trámite de ejecución" en *Revista de Administración Pública*, nº 109, enero-abril.
- VEGA LABELLA, J.I., (1999) *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi.