

Réquiem por la extensión de efectos de las sentencias en el orden contencioso-administrativo

Autor

Diego Córdoba Castroverde, Presidente de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional
Editorial

El Derecho Editores / Revista de Jurisprudencia El Derecho, nº 2, pg. 1

Ámbito

Jurisprudencia

Jurisdicción

ADMINISTRATIVO

F. de publicación

febrero de 2007

NORMATIVA ESTUDIADA

LO 19/2003 de 23 diciembre 2003. Modificación de LOPJ
dtr.14

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.37.2 , art.80.2 , art.87.2 , art.110.1 , art.110.2 , art.110.4 , art.110.5.c , art.111

ÍNDICE

I. La extensión de efectos en la LRJCA: Espíritu y finalidad de esta figura	2
II. Breve análisis de la jurisprudencia	3
III. Cambios normativos posteriores	4
A. Necesidad de agotar la vía administrativa y de interponer recurso contencioso-administrativo	4
B. Órgano competente para conocer de la solicitud de extensión de efectos y su tramitación	4
C. Recursos	5
IV. Conclusiones	5

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

 EN GENERAL

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

 IGUALDAD ANTE LA LEY

 TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

 EXTENSIÓN Y LÍMITES

PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

 SENTENCIA

FICHA TÉCNICA

Legislación

 Comenta dtr.14 de LO 19/2003 de 23 diciembre 2003. Modificación de LOPJ

 Comenta art.37.2, art.80.2, art.87, art.110, art.111 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

 Cita Proy. Ley 121/000069 de 24 enero 2006. Se adapta la legislación procesal a la LOPJ, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal

 Cita LO 19/2003 de 23 diciembre 2003. Modificación de LOPJ

 Cita art.545.1 de Ley 1/2000 de 7 enero 2000. Ley de Enjuiciamiento Civil LEC

 Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Jurisprudencia

 Comenta STS Sala 3ª de 25 enero 2006 (J2006/6504)

 Comenta STS Sala 3ª de 27 diciembre 2005 (J2005/237457)

 Comenta STS Sala 3ª de 24 mayo 2004 (J2004/44780)

 Comenta STS Sala 3ª de 10 febrero 2004 (J2004/6182)

 Comenta STS Sala 3ª de 12 enero 2004 (J2004/4019)

 Comenta STS Sala 3ª de 9 febrero 2004 (J2004/4017)

 Comenta STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 octubre 2002 (J2002/82548)

 Comenta STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 noviembre 2002 (J2002/80961)

Definiciones

proceso contencioso-administrativo
resolución administrativa
sentencia
acto administrativo
recurso contencioso-administrativo

I. La extensión de efectos en la LRJCA: Espíritu y finalidad de esta figura

La Ley 29/1998, de 13 julio Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LRJCA) EDL 1998/44323 introdujo importantes cambios en este orden jurisdiccional que merecieron en su conjunto un juicio favorable, entre ellos, merecen destacarse los instrumentos creados para luchar contra la llamada “litigiosidad en masa”.

En determinadas materias la actuación administrativa repercute en un gran número de afectados que se encuentran en la misma situación, por lo que la reacción individual de cada uno de ellos genera un gran número de recursos con el consiguiente colapso de los tribunales, cuando en realidad la solución ofrecida para uno de ellos resultaba aplicable a los demás. Se trataba en definitiva de evitar la avalancha de recursos contencioso-administrativos que, al coincidir en esencia, podían recibir una misma respuesta judicial. A tal efecto, se establecieron dos mecanismos fundamentales: la posibilidad de extender los efectos de una sentencia firme a otros interesados que se encontrasen en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo; y el llamado “procedimiento testigo” por el cual se tramita un solo procedimiento con carácter preferente dejando en suspenso la tramitación de los demás, previa audiencia de las partes, y el resultado del mismo extenderse a todos los restantes.

Ambos instrumentos respondían a un mismo fin, pero abordaban el problema desde distintas perspectivas. Con la extensión de efectos se perseguía, tal y como señalaba el Preámbulo de la Ley de Jurisdicción EDL 1998/44323, el intento de evitar la existencia de “múltiples procesos innecesarios contra los llamados actos en masa”, esto es, se intentaba persuadir a los afectados en idéntica situación para que no interpusiesen recursos independientes y esperasen a que los tribunales diesen respuesta al “litigio líder” para luego, acreditando la identidad de circunstancias, solicitar la extensión de los efectos de la sentencia a su caso concreto. Por el contrario, con los llamados “procedimientos testigo” no se trataba de evitar que los asuntos llegasen a los tribunales sino su tramitación masiva una vez que los recursos ya habían accedido a los mismos.

En el presente comentario ceñiré mi análisis al estado actual y la aplicación que ha tenido el mecanismo conocido como “la extensión de efectos de la sentencia”, regulado básicamente en el art. 110 LRJCA EDL 1998/44323, dejando para otra ocasión una reflexión más detallada sobre la regulación y eficacia que en la práctica ha tenido el “procedimiento testigo”.

La incorporación de la extensión de efectos al procedimiento contencioso-administrativo resultó novedosa y altamente esperanzadora por la incidencia que se preveía podía tener no solo en el mejor funcionamiento de los juzgados y tribunales, evitando tramites y sentencias reiterativas, sino también, y fundamentalmente por la posibilidad que le brindaba a los ciudadanos, que se encontrasen en la misma situación jurídica, de tener que iniciar recursos independientes para ver satisfecha su pretensión.

Frente a estas indudables ventajas, también existían riesgos, derivados de una generalizada e indiscriminada extensión de este mecanismo a materias no susceptibles, por la propia naturaleza del litigio entablado, de recibir un tratamiento conjunto; el coste para la seguridad jurídica; el respecto de las normas de competencia; y finalmente el fraude al principio de cosa juzgada, utilizando esta vía para eludir el cumplimiento de una sentencia desestimatoria previa. Es por ello que, desde un primer momento, se establecieron importantes cautelas legales bastante razonables:

A) Se limitaron las materias en las que podía solicitar la extensión al ámbito tributario y las cuestiones de personal en las que, por otra parte, se producen con mayor frecuencia los llamados “actos masa”, piénsese por ej. en la reclamación de una gratificación o de un complemento para todos aquellos funcionarios que se encuentran en la misma situación o la impugnación de la legalidad de una tasa o contribución especial que afecta a un gran número de contribuyentes.

B) Se exigía identidad de situaciones jurídicas y no una mera similitud, con el propósito de que por esta vía privilegiada, no se intentase hurtar del debate procesal pretensiones que no guardan identidad con lo discutido y resuelto en el procedimiento “líder”, consiguiendo así la aplicación casi automática de una sentencia favorable a un supuesto diferente. Aunque el cumplimiento de este requisito ha recibido, como más adelante trataré, una interpretación errónea y muy restrictiva por la jurisprudencia.

C) Se requiere que el juez o tribunal sentenciador fuese también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones, intentando evitar la manipulación interesada de las reglas de competencia territorial, que permitan un peregrinaje geográfico utilizando este mecanismo para alterar a su libre voluntad el régimen de competencias diseñado por las leyes y presentar su recurso ante los órganos judiciales que hubiesen dictado resoluciones favorables a sus intereses, evitando aquellos que, pese a ser los naturalmente competentes para el conocimiento de sus pretensiones, hubiesen optado por una solución jurídica diferente y contraria a sus pretensiones.

D) La petición de extensión de efectos debe desestimarse cuando su pretensión ya hubiese sido rechazada anteriormente por sentencia firme, pues en tales casos se convertiría en un mecanismo para eludir la santidad de cosa juzgada, y lejos de evitar la existencia de litigios multiplicaría el número de éstos, en cuanto posibilitaría el reexamen de pronunciamientos judiciales firmes.

E) Íntimamente conectada con la anterior cautela, también se excluyen los supuestos en los que la sentencia favorable, cuya extensión se pretende, sea contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o los pronunciamientos dictados por los Tribunales Superiores de

Justicia en el recurso de unificación de doctrina de derecho autonómico. Como señala la SAN Sala de lo Contencioso Administrativo, Sec. 3ª, de 21-2-2002 EDJ 2002/17075 "... se trata de evitar que aprovechando la existencia de una sentencia, que aun habiendo quedado firme no se ajuste a los criterios de aplicación de la ley plasmados en la jurisprudencia o en los recursos de unificación de doctrina resueltos por los Tribunales Superiores de Justicia, se produzca la extensión de sus efectos, generalizando una situación jurídica contraria a tal doctrina y evitando la sujeción del reconocimiento del derecho a la discusión contradictoria en el proceso correspondiente y, eventualmente, su revisión a través de los recursos e instancias que procedan....".

La carga de demostrar dicha contradicción incumbe a quien se opone a la misma y no al contrario, de forma que el interesado en la extensión de efectos no está obligado a demostrar que no existe jurisprudencia contradictoria, como en alguna ocasión se ha mantenido. En este sentido se ha pronunciado muy acertadamente la STSJ Andalucía Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30-7-2003 EDJ 2003/121518 .

F) Finalmente se fija un plazo para solicitar la extensión de efectos, un año desde la última notificación de la sentencia a quienes fueron parte en el proceso. Aunque la concesión de un plazo tan amplio suscitó reticencias, al considerar que supone una excepción a los plazos generales para interponer los recursos contencioso-administrativos, con lo que podría convertirse en un mecanismo para eludir la extemporaneidad de los recursos de aquellos que no han manifestado en tiempo su intención de acudir a la jurisdicción para hacer valer sus pretensiones. Considero acertada esta previsión, pues no conviene olvidar que el espíritu y finalidad que se persigue es evitar que todos los afectados por una actuación administrativa se vean obligados a recurrir si no quieren verse perjudicados en sus derechos, por lo que obligarles a recurrir de forma independiente en el plazo de dos meses multiplicaría el número de recursos y privaría de todo sentido esta figura.

II. Breve análisis de la jurisprudencia

De los diferentes requisitos contemplados en la norma, uno de los más problemáticos y que ha recibido una interpretación más restrictiva por parte de la jurisprudencia es el de la necesaria "identidad de situaciones jurídicas" entre los interesados y los favorecidos por el fallo.

A mi juicio, dicha identidad hay que entenderla referida a la situación jurídica material y no procesal de los afectados, siendo indiferente para apreciar la identidad sustancial de situaciones que los solicitantes se hubiesen quietado o no frente al acto administrativo desfavorable. Como acertadamente razonó el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sus sentencias de 10-10-2002 EDJ 2002/82548 y la de 8-11-2002 EDJ 2002/80961 "...A tenor de lo dispuesto en el art. 110 Ley Jurisdiccional EDL 1998/44323 es indiferente que la persona que solicita la extensión de efectos de la sentencia hubiera o no consentido el acto administrativo que denegó el reconocimiento de la situación jurídica individualizada o simplemente el acto administrativo al que pretende extenderse aquellos efectos, siempre y cuando no concurra cosa juzgada..." Recuérdese que la redacción originaria del art.º 105,1 apartado c) del proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa EDL 2006/716 preveía que sólo procedía la extensión cuando no se hubiera dictado una resolución administrativa que habiendo causado estado hubiera sido consentida por los interesados por no haberse interpuesto contra ella recurso contencioso-administrativo en tiempo y forma... Sin embargo, en tramite de Comisión en el Congreso fue aceptada la enmienda núm. 138 del Grupo Parlamentario IU/IC que propugnaba la supresión de tal limitación a la extensión de efectos, con el fin de evitar situaciones de desigualdad injustificables en perjuicio de aquellos que no han reparado en la posible, ilegalidad o nulidad de un acto administrativo y frente a los que lo impugnaron... En consecuencia, al margen de los efectos perniciosos que para el principio de seguridad jurídica pueda tener la expresada regulación legal de la extensión de efectos de sentencia, contemplada en el art. 110 Ley Jurisdiccional, resulta evidente que dicha institución opera incluso ante actos administrativos firmes y consentidos por el solicitante...".

En esta misma línea una primera jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS Sala 3ª, sec. 7ª, de 12-1-2004 EDJ 2004/4019 que se reitera en las STS de 9-2-2004 EDJ 2004/4017), afirma: "Naturalmente, tal requisito debe entenderse en sentido sustancial. Es decir, la Ley de la Jurisdicción está pidiendo que sean las mismas las circunstancias de hecho y las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro..." aunque finalmente no aprecia una identidad sustancial de circunstancias.

Sin embargo, el Tribunal Supremo en su sentencia de esta misma fecha, (STS Sala 3ª, Sec. 7ª, de 10-2-2004 EDJ 2004/6182) en la que aparentemente se aplica la misma jurisprudencia, da un salto cualitativo al considerar que no concurre dicha identidad de situaciones jurídicas cuando el solicitante no promovió el recurso contencioso-administrativo dejando que quedara firme y consentida la resolución administrativa denegatoria, añadiendo que "sin que quepa utilizar el mecanismo de la extensión de efectos inadecuado para anular actos administrativos no recurridos ante la Jurisdicción, y con relación a los cuales no ha habido ni anulación del acto ni reconocimiento de su situación individualizada, todo lo cual impone la estimación del motivo de la casación y la declaración de no extensión de los efectos que solicita ahora por vía del art. 110 de la mencionada Ley EDL 1998/44323 al tratarse de situaciones distintas, con los pronunciamientos inherentes". Postura que se reitera en STS de 24 mayo 2004 (rec. 781/2001) EDJ 2004/44780 en la que se afirma "El texto de la norma es claro y no necesita interpretarse a la vista del primitivo proyecto. Las situaciones jurídicas deben ser, no iguales o equivalentes, sino idénticas y no son idénticas cuando una ...interpuso recurso contencioso-administrativo en tiempo contra un determinado acto administrativo ...y el ahora recurrente en casación no lo hizo y, cuando conoció que el recurso ...había prosperado, pretendió conseguir los mismos efectos que si hubiese impugnado en tiempo la resolución administrativa, acudiendo para ello al art. 110 de la Ley de la Jurisdicción"

En definitiva, desde entonces se ha consolidado una reiterada jurisprudencia (por todas, SSTS de 27 diciembre 2005 (rec. 8332/2002) EDJ 2005/237457 y 25 enero 2006, rec. 3311/2003 EDJ 2006/6504) en la que se afirma que el art. 110 de la Ley 29/98 EDL 1998/44323 no permite considerar que se encuentran en idéntica situación jurídica los funcionarios que han recurrido en tiempo un acto administrativo expreso que les exigía determinada conducta y aquellos otros que lo han consentido, al no impugnarlo en tiempo, añadiéndose que "Es principio fundamental que preside el recurso contencioso-administrativo, nacido de una exigencia ineludible de seguridad jurídica, la imposibilidad de recurrir contra actos consentidos por no haber sido impugnados en tiempo y forma y nada autoriza a entender que este

principio básico del orden jurisdiccional contencioso-administrativo haya quedado sin efecto en el supuesto del art. 110 de la citada Ley Jurisdiccional”.

III. Cambios normativos posteriores

La Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 diciembre EDL 2003/156995 ha introducido importantes modificaciones en el régimen jurídico de la extensión de efectos, que analizaré brevemente.

A. Necesidad de agotar la vía administrativa y de interponer recurso contencioso-administrativo

Se añade un nuevo límite o prohibición, formulado en negativo, consistente en la obligada desestimación del incidente de extensión de efectos, "si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo" (art. 110,5,c) LRJCA EDL 1998/44323 tras la modificación operada por LO 19/2003, Disp. Adic. Decimocuarta EDL 2003/156995).

Tal y como he señalado anteriormente, la primitiva redacción de la LRJCA EDL 1998/44323 no hacía una referencia expresa a la necesidad de agotar la vía administrativa previa o de interponer recurso contencioso-administrativo para poder acudir a la extensión de efectos de una sentencia, aunque la jurisprudencia lo entendiese implícito en la necesaria identidad de situaciones jurídicas. La modificación comentada aclara en parte la controversia, al exigir no solo la identidad de situaciones jurídicas sino también la necesidad de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución administrativa que ponga fin a la vía administrativa, impidiendo así que quede consentida y firme. Ello implica, en primer lugar, que dicha exigencia no estaba comprendida en el requisito referido a la identidad de situaciones jurídicas, pues en caso contrario no habría sido necesario exigir este requisito de forma autónoma e independiente.

Esta nueva exigencia no puede ser valorada positivamente, ya que desnaturaliza esta figura privándole de gran parte de la efectividad para la que fue diseñada, relegándola a una aplicación residual y, en gran medida, dejando sin sentido la previsión legal de un año para reclamarla.

Su aplicación queda pues reservada para los supuestos en los que: 1) el perjudicado no reclame su derecho a la Administración a la espera de que exista una sentencia favorable y pueda pedir la extensión de efectos de esta; 2) cuando pese a haber reclamado ante la Administración no haya recaído aun resolución administrativa o esta no sea firme; 3) finalmente para los supuestos en los que pese a existir una decisión administrativa contraria a sus intereses se recurra ante los tribunales contencioso-administrativos.

Empezaremos por este último. Si el objetivo perseguido por el legislador era evitar la interposición masiva de recursos contencioso-administrativos similares, la exigencia comentada lejos de persuadir a los afectados para que recurran ante los tribunales les obliga a ello. Se podría pensar que, en tales casos, la ventaja consiste en que no es necesario tramitar todos los recursos, pudiendo tramitarse uno solo y después extender los efectos de dicha sentencia a los demás pero, en este caso, lo que se estaría aplicando no es la extensión de efectos sino el llamado “procedimiento testigo”, regulado en los arts. 37,2 y 111 LRJCA EDL 1998/44323, y destinado a conseguir una finalidad distinta, tal y como he tenido ocasión de señalar anteriormente.

Si el particular no reclama su derecho ante la Administración (por ej: no solicita el pago de una gratificación o de un complemento de destino), al no existir resolución administrativa que le desestime su petición, el tenor literal del precepto no impediría la posibilidad de conseguir la extensión de efectos de una sentencia favorable obtenida por otro afectado que se encuentre en su misma situación jurídica. Esta interpretación parece conforme con el tenor literal del precepto, pero nos conduce al absurdo de conceder un trato privilegiado al que se muestra pasivo frente al que reclama ante la Administración aunque posteriormente no acuda a los tribunales de justicia. El mensaje sería “no reclame que es peor y si lo hace llegue hasta el final”. Pero, aun en este supuesto existe el riesgo de que la jurisprudencia, en los términos antes comentados, interpreten que no se encuentran en idéntica situación jurídica quien reclamó frente al que no lo hizo, por lo que de nuevo se vería avocado a reclamar en vía administrativa y posteriormente acudir a los tribunales contencioso-administrativos.

Es por ello que la extensión de efectos parece quedar relegada a aquellos casos en los que existiendo una reclamación en vía administrativa, aun no haya recaído resolución expresa (los supuestos de desestimación por silencio administrativo no plantean problemas pues conforme a la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, en tales casos, no existe plazo de impugnación). Pero ello implica una aplicación claramente residual, pues al exigirse como presupuesto de la extensión de efectos que la sentencia sea firme difícilmente pueden darse muchos casos en los que no haya recaído una resolución administrativa expresa mientras se tramita y resuelve el recurso de referencia en el tribunal de instancia y eventualmente en apelación o casación.

Finalmente, tan sólo cabe añadir que en el actual Proyecto de Ley Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial EDL 2006/716 , se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal, en el que pese a modificar determinados preceptos de la LRJCA, entre ellos el art. 110 EDL 1998/44323 , se mantiene este requisito.

B. Órgano competente para conocer de la solicitud de extensión de efectos y su tramitación

La primitiva redacción del art. 110 LRJCA EDL 1998/44323 establecía que la solicitud deberá dirigirse a la Administración demandada y frente a la denegación, expresa o presunta, acudir al Juez o Tribunal de la ejecución en el plazo de dos meses, que lo tramitaría como un incidente de ejecución de sentencia.

Tras la modificación operada por la LO 19/2003 EDL 2003/156995 , dicha solicitud debe presentarse directamente “al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos” el cual pedirá de la Administración los antecedentes y un informe sobre la viabilidad de la pretensión y tras un breve trámite de audiencia se dictará el Auto correspondiente. La reforma merece, en principio, un juicio favorable pues simplifica la tramitación y permite que el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia conozca directamente de la eventual extensión de efectos a otros interesados.

La actual redacción, no obstante, puede suscitar alguna duda en torno al órgano judicial competente para conocer de la extensión de efectos en los casos en que por vía de recurso, ya sea de apelación o casación, se anule la sentencia desestimatoria de instancia y se reconozca por vez primera una situación jurídica. En tales casos, el tribunal que ha dictado la sentencia estimatoria, cuya extensión de

efectos se pretende, no es el de instancia sino el de apelación o casación por lo que aparentemente sería éste el encargado de resolverla al disponer de los elementos de juicio necesarios para apreciar si concurre la identidad sustancial exigida. El tenor literal del art. 110,2 LRJCA EDL 1998/44323 también avalaría dicha interpretación al afirmar que la solicitud debe dirigirse al órgano jurisdiccional que “hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos” y este no es otro que el tribunal que ha casado o anulado la sentencia desestimatoria dictada por el tribunal de instancia y ha dictado otra en su lugar.

Sin embargo, la LRJCA EDL 1998/44323 no diseña esta petición como una reclamación autónoma sino como un incidente en ejecución de sentencia (así se desprende del art. 110,1 y 4 LRJCA EDL 1998/44323) por lo su conocimiento corresponde al el juez o tribunal que conoció del asunto en primera instancia (art. 545,1 LEC EDL 2000/77463), y así lo ha considerado el Tribunal Supremo, remitiendo las solicitudes de extensión de efectos al Tribunal de instancia pese a que la sentencia cuyos efectos se pretenden extender la dictó aquel después de casar la sentencia.

C. Recursos

La primitiva redacción de la LRJCA establecía (arts. 80,2 y 87,2) EDL 1998/44323 que las resoluciones judiciales que decidiesen sobre la extensión de efectos (tanto estimatorias como desestimatorias) eran, en todo caso, susceptibles de recurso de apelación o casación, aunque no lo fuesen la sentencia cuya extensión se pretendía. Ello ha motivado situaciones bastante anómalas, por cuanto permitía que el tribunal de apelación o de casación pudiese conocer de la extensión de efectos de una sentencia que, en muchos casos, no había podido revisar.

Esta situación se modificó en parte con la reforma operada por la LO 19/2003 EDL 2003/156995 que modificó el art. 80,2 LRJCA EDL 1998/44323 por la que se estableció que los Autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en esta materia se regirá por el mismo régimen de admisión de la apelación que corresponda a la sentencia cuya extensión se pretende. Previsión lógica que, sin embargo, no vino acompañada de la modificación del art. 87,2 LRJCA EDL 1998/44323 por lo que se mantuvo la posibilidad de recurrir en casación estas resoluciones, manteniéndose el contrasentido de que el Tribunal Supremo deba admitir y conocer de los recursos de casación contra las resoluciones que deciden sobre la extensión de efectos de sentencias que tienen vedado el acceso a la casación, máxime si se tiene en consideración que el conocimiento en tales casos ha de limitarse a constatar la identidad de situaciones jurídicas y no permite un enjuiciamiento de la legalidad de la sentencia firme cuya aplicación se pretende.

Debe reseñarse, por último, que el Proyecto de Ley Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial EDL 2006/716 , se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal, actualmente en el Congreso de los Diputados, prevé la modificación del art. 87 LRJCA EDL 1998/44323 en el sentido de permitir que tan solo puedan recurrirse en casación los Autos sobre extensión de efectos prácticamente en los mismos casos en los que cabe el recurso contra la sentencia de referencia, esto es, cuando afecte a sentencias dictadas en única instancia por la Audiencia Nacional en asuntos en los que se haya declarado nula o conforme a Derecho una disposición general o cuya cuantía exceda de 300.000 euros y siempre previa interposición del recurso de suplica.

IV. Conclusiones

La situación actual de la extensión de efectos de las sentencias contencioso-administrativa, que constituyó en su día una de las principales innovaciones de la Ley 29/1998 EDL 1998/44323 , no puede considerarse satisfactoria y desde luego no responde al espíritu y finalidad que justificó su implantación, que no era otro que el intento de luchar contra la litigiosidad en masa mediante una formula que permitiese aplicar el pronunciamiento de una sentencia que hubiese reconocido una situación jurídica individualizada a otros ciudadanos en idéntica situación jurídica sin necesidad de obligarse a recurrir individualmente, primero en sede administrativa y luego ante los tribunales, para ver satisfecha su pretensión.

Pero una jurisprudencia restrictiva, al tiempo de interpretar la exigencia de identidad de situaciones jurídicas de los afectados, y sobre todo la modificación legal operada por la LO 19/2003 EDL 2003/156995 que impide estimar la extensión pretendida cuando el solicitante no haya recurrido ante los tribunales la resolución administrativa contraria a sus intereses, ha vaciado de contenido esta previsión legal y la ha alterado hasta el punto de que no resulta reconocible y difícilmente aplicable, y su deficiente regulación legal genera, al mismo tiempo, situaciones paradójicas y extravagantes.

Se comprenderá, por tanto, el porqué considero necesario entonar un réquiem de difuntos por esta institución.