EDJ 2006/6504

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 7ª, S 25-1-2006, rec. 3311/2003
Pte: González Rivas, Juan José

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

Resumen

El TS declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra sendos autos estimatorios dictados en la pieza separada de extensión de efectos de otra sentencia, tras afirmar la Sala que la extensión de efectos de un fallo anterior requiere, por expreso mandato legal, la identidad de las situaciones de hecho entre el sujeto beneficiario de la primera sentencia y aquel que pretende la extensión de sus efectos, la cual, en el presente procedimiento no concurre, ya que no puede considerarse idéntica las situación de un funcionario que recurrió frente a una resolución administrativa respecto de otro funcionario que, renunciando a la interposición del recurso, dio por consentido y firme el contenido de aquélla. Se emite voto particular por D. Eduardo Calvo Rojas, al que se adhiere D. José Díaz Delgado.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.110

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO 2
FUNDAMENTOS DE DERECHO 2
FALLO 3
VOTO PARTICULAR 3

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD
- POLICÍA NACIONAL
  - Retribuciones
    - Complementos
      - Específicos

SENTENCIA
- CUESTIONES GENERALES
- CONTENIDO Y EFECTOS
  - En general
  - Efectos erga omnes

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Administración estatal (funciones ejecutivas);
Procedimiento:Incidente de extensión del fallo

Legislación

Aplica art.110 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
Cita LO 19/2003 de 23 diciembre 2003. Modificación de LOPJ
Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
Cita LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido sobre SENTENCIA - CONTENIDO Y EFECTOS - En general STS Sala 3ª de 8 marzo 2005 (J2005/83699)

Bibliografía

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

En la Villa de Madrid, a veinticinco de enero de dos mil seis.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 3311/2003 interpuesto por la Abogacía del Estado contra los Autos de 24 de septiembre de 2002 y 14 de enero de 2003, dictados en la pieza separada de extensión de efectos de la sentencia dictada el 9 de octubre de 2001 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso 1421/98, sin que haya comparecido la parte recurrida, pese a estar emplazada en forma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Auto de 24 de septiembre de 2002 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó la extensión de los efectos de la sentencia dictada en el recurso 1421/98. Por Auto de 14 de enero de 2003 la misma Sección desestimó el recurso de súplica interpuesto contra el Auto de 24 de septiembre de 2002.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado interpuso recurso de casación y la Sala de instancia lo tuvo por preparado emplazando a las partes ante esta Sala.

TERCERO.- El Abogado del Estado interpone recurso de casación por tres motivos:

1) Infracción del artículo 110.1.a) de la LJ, al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la LJ.

2) Infracción del artículo 110.3 de la LJ, al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la LJ.

3) Infracción del artículo 110.1.a) de la LJ, al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la LJ.

CUARTO.- Cumplidas las prescripciones legales, se señaló para votación y fallo el día 18 de enero de 2006.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en fecha 9 de octubre de 2001 y en el recurso contencioso-administrativo núm. 1421/98 dictó sentencia del siguiente tenor literal: "Que debemos estimar y estimamos el presente recurso contencioso-administrativo núm. 1421/98, interpuesto por D. Cosme contra la Resolución de fecha 29 de octubre de 1998, dictada por el Director General de la Policía, por la que se desestimaba la petición efectuada por el hoy recurrente relativa al reconocimiento del derecho a percibir el complemento de productividad residual en la cuantía de 5.000 pesetas mensuales, con independencia de las 15.000 pesetas que viene percibiendo mensualmente en compensación por la realización de turnos rotatorios, que se anula por no ajustarse al ordenamiento jurídico. Y debemos declarar y declaramos el derecho que ostenta D. Cosme a que la Administración le abone el complemento de productividad en la cuantía de 5.000 pesetas mensuales, a partir del 1 de marzo de 1998; la cantidad resultante conforme a lo dicho anteriormente devengará desde la fecha de esta sentencia hasta el momento del efectivo abono de la misma el interés legal, conforme al artículo 106.2 de la Ley de esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323 , sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del citado artículo 106 de esta misma ley; pronunciamientos por los que habrá de estar y pasar la Administración demandada, y sin efectuar expresa condena en costas".

D. Bernardo solicitó la extensión de los efectos de dicha sentencia y el Abogado del Estado se opuso a dicha pretensión.

Los Autos de 24 de septiembre de 2002 y 14 de enero de 2003 reconocieron la extensión de efectos de la sentencia a favor de D. Bernardo.

SEGUNDO.- El primero de los motivos de casación del Abogado del Estado se basa en la infracción del artículo 110.1.a), al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la LJCA EDL 1998/44323, señalando que el primero de los requisitos para extender los efectos de la sentencia es la identidad de la situación jurídica entre los interesados, supuesto que no concurre en este caso, pues el solicitante de la extensión de efectos no impugnó la resolución denegatoria del abono del complemento de productividad que reclama, tal y como reconoce en su escrito de 25 de marzo de 2002 en el que solicita a la Dirección General de la Policía la extensión de efectos de la sentencia de 9 de octubre de 2001, por lo que tal resolución denegatoria de fecha 6 de mayo de 2002, debe considerarse acto firme y consentido.

En el caso examinado, el primer requisito exigido por el artículo 110.1 de la Ley de la Jurisdicción para que pueda acordarse la extensión de los efectos de una sentencia firme es que hubiere reconocido una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas a otras distintas y que consiste en"que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo". 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 dichas situaciones cuando D. Cosme interpuso recurso contencioso- administrativo en tiempo contra un determinado acto administrativo (la Resolución de 29 de octubre de 1998) mientras que el Sr. Bernardo consiente la resolución denegatoria de idéntica pretensión, tal y como reconoce en su escrito de 25 de marzo de 2002 dirigido a la Dirección General de la Policía y, cuando conoce que el recurso promovido por el Sr. Cosme había prosperado, trata de prescindir de ese consentimiento prestado a la resolución administrativa, al no recurrirla, pretendiendo reabrir el plazo para conseguir los mismos efectos que si la hubiese impugnado en tiempo y acude para ello al artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción, obteniendo una Resolución del Director General de la Policía de 6 de mayo de 2002 que subraya como "no puede deducirse que la situación jurídica individualizada sea idéntica a la del beneficiado por la sentencia cuya extensión de efectos se pretende".

TERCERO.- El artículo 110 de la Ley 29/98 EDL 1998/44323 tiene por finalidad evitar la multiplicación de procesos sobre idénticas situaciones jurídicas en materia tributaria y de personal al servicio de la Administración Pública y tiene su aplicación, en cuestiones de personal, cuando un determinado colectivo o grupo de funcionarios se encuentra en idéntica situación respecto a sus retribuciones,

 © Grupo El Derecho y Quantor, S.L.

encuadramiento en un Grupo de clasificación, niveles que se les asignan, complementos a los que se creen con derecho, igualdad que reclaman respecto a otro grupo o colectivo de funcionarios por la igualdad de sus servicios, u otros supuestos semejantes que pueden presentarse en el desarrollo de la relación estatutaria, pero sin que haya existido previamente un acto administrativo que les haya exigido una conducta determinada que ha realizado sin interponer recurso contra el acto en cuestión, consintiéndolo y determinando su firmeza.

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 artículo 110 de la citada Ley Jurisdiccional. El mencionado precepto tiene un amplio campo de aplicación para conseguir la extensión de los efectos de una sentencia a funcionarios del mismo colectivo o grupo cuando no han consentido un acto expreso que les exige una determinada conducta y se trata de restablecer situaciones idénticas, evitando procesos innecesarios.

CUARTO.- En suma, el artículo 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, por lo que existe infracción del artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción y el motivo debe ser estimado. Precisamente, aunque no aplicable al supuesto, la reforma de la LOPJ EDL 1985/8754 (BOE 26 de diciembre de 2003) desestima el incidente del artículo 110 de la Ley 29/98 EDL 1998/44323 cuando se hubiera dictado resolución que fuere consentida y firme, por no haberse promovido recurso contencioso-administrativo.

QUINTO.- A mayor abundamiento, los Autos recurridos inciden en infracción del artículo 110.3 de la LJ, al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la LJ, que constituye el segundo motivo del recurso, pues, el solicitante de la extensión de efectos no acredita que su situación sea idéntica a la del favorecido por el fallo a través de los oportunos documentos que exige el artículo 110.3 LJCA EDL 1998/44323 , no desvirtuando, por lo tanto, la validez de la resolución administrativa, ya que el solicitante no acreditó en vía administrativa la identidad de situaciones, ni tampoco lo hace en vía jurisdiccional, por lo que su petición debe serle denegada por aplicación del mencionado precepto, lo que también es aplicable al tercer motivo, en el que se invoca la infracción del artículo 110.1.a) de la LJ, al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la LJ, pues la figura de la extensión de efectos debe entenderse aplicable únicamente respecto de aquellos litigios que se puedan plantear respecto de actos administrativos que afecten a una pluralidad de destinatarios que se encuentren en una situación de hecho y de derecho idéntica, lo que no sucede en este caso.

SEXTO.- Los razonamientos expuestos conducen a declarar haber lugar al recurso de casación, sin costas.

FALLO

En el recurso de casación núm. 3311/2003 interpuesto por la Abogacía del Estado contra los Autos de 24 de septiembre de 2002 y 14 de enero de 2003, dictados en la pieza separada de extensión de efectos del recurso 1421/98, seguido ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, procede hacer los siguientes pronunciamientos:

a) Casar, anular y dejar sin efecto los Autos recurridos, que reconocieron la extensión de efectos de la sentencia de 9 de octubre de 2001 en el recurso contencioso-administrativo núm. 1421/98.

b) Desestimar la reclamación formulada por D. Bernardo ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

c) Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia,, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Juan José González Rivas.- Nicolás Antonio Maurandi Guillen.- Pablo María Lucas Murillo De La Cueva.- José Díaz Delgado.- Eduardo Calvo Rojas.

VOTO PARTICULAR

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN EL MAGISTRADO EXCMO. SR. D. EDUARDO CALVO ROJAS A LA SENTENCIA DE FECHA 18 DE ENERO DE 2006 DICTADA EN EL RECURSO DE CASACIÓN 3311/2003, AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO EXCMO. SR. D. JOSÉ DÍAZ DELGADO:

1. Con todo respeto a la posición mayoritaria de la Sala, discrepo de la argumentación contenida en la sentencia y del sentido del fallo, que a mi juicio debió ser desestimatorio del recurso de casación interpuesto.

2. Las razones de mi discrepancia con el criterio mayoritario son enteramente coincidentes con las que manifestó en su día el Magistrado Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos en el voto particular que formuló a la sentencia de esta misma Sala y Sección 7ª de 1 de marzo de 2005 (Recurso de Casación 2191/03) EDJ 2005/83699 .

3. En la sentencia de la que disiento se mantiene que, a los efectos de apreciar la existencia de situaciones jurídicas idénticas es menester que el solicitante de la extensión de los efectos no haya consentido actuación administrativa alguna mediante la que se le deniegue la pretensión que ejercita. "En suma -dice la sentencia de la que discrepo- el artículo 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, por lo que existe infracción del artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción y el motivo debe ser estimado".

Mi voto particular se funda en que este planteamiento no puede ser mantenido en el momento normativo a que se refiere el proceso.

4. La sentencia se funda en tres órdenes de argumentos:

A) Que la finalidad del artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción es evitar la repetición de procesos idénticos sobre los llamados actos masa, y contra el acto consentido no cabe abrir proceso alguno, por lo que no existe necesidad de evitar la repetición.

Este argumento no es suficiente, a mi juicio, para demostrar que el legislador ha pretendido excluir los supuestos en los cuales ha existido una actuación administrativa previa denegatoria no recurrida en vía contencioso-administrativa. En efecto, si se exige que se haya interpuesto previamente recurso contencioso-administrativo contra el acto o la liquidación tributaria respecto de la cual se pretende la extensión de los efectos de la sentencia, dicha extensión sólo podrá conseguirse mediante la suspensión del proceso ya iniciado aplicando el artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción y, en relación con él, el artículo 111. Por consiguiente, es razonable entender que la extensión de efectos a que se refiere el artículo 110 -el cual inequívocamente contempla un supuesto distinto del establecido en el artículo 111- se refiere a un supuesto distinto de aquel en que se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la actuación administrativa previa.

Por otra parte, es lícito pensar que la finalidad de evitar recursos reiterativos se consigue mejor permitiendo que no todos los afectados estén sometidos a la carga de recurrir cada uno de ellos por separado el acto o actos administrativos dictados en masa y reconociendo como suficiente la interposición de recurso por uno o varios de ellos para que, una vez conseguida sentencia firme favorable, puedan los demás solicitar la extensión de efectos en su favor. Parece razonable concluir que no deja de ser idéntica por esta simple circunstancia la situación jurídica entre aquellos administrados que recurren contra la actuación administrativa y aquellos otros que optan por aguardar a que se produzca una sentencia judicial firme que les permita solicitar la extensión de sus efectos.

El principio de acto consentido, fundado en el principio de seguridad jurídica, constituye una limitación al derecho a la tutela judicial ("sacrificio", dice la exposición de motivos de la Ley) y, por consiguiente, debe ser interpretado restrictivamente y no es aplicable más que en los supuestos que establezca la ley. En este caso, la Ley lo aplica a la admisión de recurso contencioso- administrativo (artículo 28 LJCA EDL 1998/44323) pero no a la extensión de los efectos de la sentencia (artículo 110 LJCA EDL 1998/44323). No es difícil advertir en este distinto régimen una voluntad de reconocimiento efectivo del derecho a la tutela judicial en relación con el principio de igualdad, el cual padece cuando los tribunales reconocen el derecho de un administrado y no pueden hacerlo respecto de otros ciudadanos que se encuentran en idéntica situación jurídica, los cuales se ven tratados de modo diferente por la circunstancia de no haber impugnado la actividad administrativa contraria al ordenamiento jurídico dentro de los breves plazos establecidos para la interposición de los recursos administrativos y contencioso-administrativo.

B) Que tras la modificación introducida por Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre EDL 2003/156995 , el artículo 110 LJCA EDL 1998/44323 excluye de manera expresa la extensión de efectos cuando para el interesado hubiese recaído resolución administrativa que fuese consentida y firme por no haberse promovido contra ella recurso contencioso-administrativo.

Este argumento tampoco me parece decisivo, puesto que una modificación de la ley no significa que el propósito del legislador estuviera ya presente en el texto que se modifica, ni que la interpretación correcta de éste deba hacerse en el sentido de la modificación más tarde introducida, sino que más bien permite presumir que ha existido un cambio de criterio respecto de la regulación primitiva.

5. Por el contrario, son de gran peso los argumentos favorables a entender que antes de la reforma introducida por la Ley Orgánica 19/2003 EDL 2003/156995 , el requisito de la inexistencia de actividad administrativa consentida no era exigible:

A) Este requisito no lo exigía, en sus términos literales, el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción(hasta la reforma a que me he referido, la cual ha modificado el texto en este punto).

B) En el Proyecto de ley aprobado por el Gobierno que dio lugar a la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa EDL 1998/44323 29/1998 se incluía expresamente como requisito para solicitar la extensión de los efectos de la sentencia en favor de terceros "Que sobre la materia no se hubiera dictado una resolución administrativa que habiendo causado estado haya sido consentida por los interesados por no haberse interpuesto contra ella recurso contencioso-administrativo en tiempo y forma". Este inciso, como es sabido, fue suprimido durante la tramitación parlamentaria desde el Dictamen de la Comisión.

Las críticas doctrinales al Proyecto de Ley que a la sazón se produjeron permiten afirmar que la supresión se fundó en la finalidad de evitar que el precepto, que permite evitar diferencias de trato entre los administrados que se hallan en idéntica situación, quedara en la práctica sin contenido, puesto que la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra el acto administrativo denegatorio impide la aplicación del artículo 110 y reconduce el supuesto a la aplicación del artículo 111, que se refiere a los recursos contencioso-administrativos idénticos, los cuales pueden ser suspendidos durante su tramitación con la finalidad de extender los efectos de las sentencias dictadas en los recursos primitivamente resueltos.

A su vez, la justificación de la enmienda parlamentaria mediante la cual se introdujo esta modificación "lejos de entender que el texto daba por supuesto este requisito sin necesidad de incluirlo" no dejaba lugar a dudas acerca de que se perseguía la extensión de los efectos de la sentencia a todos aquellos que se encontrasen en la misma situación, aun cuando no hubieran interpuesto recurso, pues se argumentaba como fundamento de la corrección propuesta "evitar posibles supuestos de indefensión y evidentes agravios comparativos injustificables; todos deben beneficiarse de la situación más favorable".

C) La exigencia, antes de la última modificación legislativa, de que no exista resolución administrativa que haya causado estado sobre la materia para que pueda solicitarse la extensión a terceros de los efectos de una sentencia supone una extensión del principio de acto consentido "en contra de los criterios de interpretación restrictiva que deben presidir su aplicación" a un supuesto no previsto en el artículo que lo establece (artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción), y a una materia, como es la de la ejecución de las sentencias, que se rige por principios distintos de los que imperan en la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

 © Grupo El Derecho y Quantor, S.L.

6. Aunque la sentencia impugnada se funda básicamente en el argumento a que acabo de referirme en los anteriores apartados, hace también referencias de tipo genérico al hecho de que no se ha demostrado por el interesado la identidad de situaciones que exige la ley. Entiendo que, en el marco de un recurso de casación, no puede sustituirse en este punto la apreciación fáctica en contrario realizada por la sentencia de instancia, salvo que se hubiera demostrado que la misma es manifiestamente errónea por razones que hubiera sido necesario exponer, o que concurre alguna circunstancia jurídica que permite calificar como no idénticas las situaciones en contraste.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, el Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas, en audiencia pública, celebrada en el mismo día de su fecha, lo que Certifico. Rubricado.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130072006100031