

La extensión de efectos: un atajo cada vez mas estrecho

José Ramón Chaves García, magistrado de lo contencioso-administrativo

Allá por 1998 al tiempo de aprobarse la ahora vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), alguien se percató de que en la Administración hay ámbitos de actuación donde existen actos masivos, con múltiples destinatarios pero idénticos criterios de decisión, por ejemplo, la liquidación del IBI para los propietarios de un mismo edificio, o la fijación de la obligación por un Ayuntamiento de no llevar gafas de sol los policías locales. En esas situaciones tenía sentido notificar individualmente cada decisión pero lo que resultaba absurdo era que si un propietario o policía local por su cuenta obtenía una primera sentencia favorable, los restantes contribuyentes o policías locales tuviesen que iniciar por su cuenta otro procedimiento judicial nuevo y distinto, practicando pruebas y resolviéndose después de largo tiempo. De ahí, que la novedad de la Ley de 1998 fue introducir lo que se llamó "incidente de extensión de efectos de la sentencia", para evitar duplicar procesos innecesarios, pero eso sí, limitado a dos bloques de materias: personal y tributos.

Se llamó "incidente" puesto que no es un procedimiento nuevo sino una prolongación o trámite dentro del procedimiento original zanjado por sentencia firme, y además sumario (esto es, aligerado de trámites, pruebas y plazos). Se calificó de "extensión de efectos" puesto que la fuerza de esa primera sentencia es la que extiende sus efectos sobre todas las situaciones idénticas que pudieran darse.

O sea, nada de repetir pleitos enteros para situaciones iguales, sino atender a exigencias de economía procesal de manera que si una sentencia zanjaba una cuestión, otros casos iguales tenían abierta una puerta o "gatera" para subirse al carro de los vencedores y obtener los beneficios de una sentencia que se dictó en un proceso en el que no fueron parte.

Sin embargo, como todos los atajos, tienen el peligro de que lo que es excepcional se convierta en la regla y que algunos avispados aprovechasen para "colarse en la fiesta". Por eso, los primeros límites para esta vía de extensión de efectos fueron fijados por la propia Ley.

De entrada, es importante tener presente como recordó la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (STS) del 21 de junio de 2012 (rec. 3281/2011) " que el cauce

procesal de la extensión de efectos no es el medio formal adecuado para discutir la cuestión de fondo, que ya fue resuelta, aplicándose aquí extensivamente a situaciones objetivamente iguales.". O sea, que en el incidente de extensión de efectos no pueden traerse prolijos debates ni cuestiones jurídicas, ni posibles errores o perspectivas de la sentencia cuya extensión se pretende. No. El Juez se limitará a estampar por Auto el "marchamo" de la procedencia o improcedencia de la extensión de efectos, limitándose a verificar los requisitos legales (artículo 110 LJCA). Veámoslos.

En primer lugar, tiene que tratarse de "*sentencia firme*", puesto que sería prematuro pretender obtener beneficio de una sentencia ajena, que todavía podía ser revocada en recurso de apelación o casación. O sea, paciencia.

Además la sentencia tiene que ser "estimatoria" y además no limitándose a anular un acto sino que reconoce un derecho o situación jurídica individualizada (ej. una indemnización, un complemento, un permiso, etc). O sea, que la sentencia favorece a alguien y un tercero le "envidia" y solicita al juez idéntico trato.

En segundo lugar, que el beneficiario de la sentencia originaria y el aspirante a obtener la extensión de efectos, debían encontrarse "*en idéntica situación jurídica*". Como ha dicho el Supremo, no semejante o parecida, sino "idéntica". Este es el caballo de batalla de los incidentes. El solicitante se esfuerza en demostrar la identidad de situación (por ejemplo, identidad de funciones para reclamar idéntico complemento que el reconocido a otro por sentencia) y la Administración intentará demostrar diferencias sustanciales; será el órgano judicial al que se le pide la extensión de efectos quien deberá apreciar esa "identidad", que tiene que revelarse como evidente pues no puede convertirse un "incidente" en otro "proceso plenario" con la actividad probatoria propia de un procedimiento ordinario o abreviado. Por eso, el promotor del incidente tiene la carga de demostrar que su situación es idéntica, pero si éste acredita la premisa de la igualdad y la Administración no ofrece contraprueba suficiente, habrá de estimarse la extensión de efectos. Al final es un problema de prueba ante el Juez. Por ejemplo, la STS del 19 de diciembre de 2013 (rec. 718/2012) considera que a efectos del acceso al Curso de Capacitación de ascenso a Comandante, si el solicitante pertenece a promoción distinta no se da la identidad para la extensión de efectos. En cambio, la STS del 8 de abril de 2014 (rec. 576/2013) considera que hay identidad de situación probada porque la parte presentó un certificado cuyo contenido revela

identidad de funciones sin que la Administración haya discutido el mismo.

En tercer lugar, que la solicitud de extensión de efectos está sujeta a *plazo de caducidad: un año* desde la última notificación de la sentencia firme originaria. Eso obliga a los funcionarios a estar alerta al zumbido de la oficina, ya que si alguien obtiene una sentencia favorable, habrá que moverse con celeridad para plantear prontamente la solicitud de extensión de efectos.

En cuarto lugar, la solicitud habrá de elevarse al *órgano judicial competente por razón del territorio* (normalmente el mismo que dictó la sentencia a extender). O sea, no hay obligación de formular previo requerimiento a la Administración (pues de oficio debería otorgar trato idéntico a situaciones idénticas si hay una sentencia firme). Además ha de ser al órgano judicial competente por razón del territorio, para evitar que se aprovechen de un mercado judicial fragmentado y se compre en el mercado local en vez de acudir a otros lejanos donde nos interesa el producto; o sea, dado que hay unos doscientos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en España y 17 Salas en los Tribunales Superiores, es posible que un mismo asunto de personal sea resuelto de distinto modo según el lugar, por lo que la Ley quiere evitar el "peregrinaje" judicial hacia el Juzgado o Sala favorable; eso sí, una pequeña brecha a la elección (Juzgado a la carta) se abre en asuntos de personal cuando la propia Ley permite optar por el Juzgado o Tribunal donde tenga su domicilio el funcionario o donde se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado.

En quinto lugar, el frenazo mayor a la extensión viene dado por *el muro del acto firme o cosa juzgada*. O sea, si alguien recibe la notificación de un acto administrativo y deja pasar los plazos para recurrir (acto firme), o bien recurre y la sentencia le desestima su petición (cosa juzgada), y al cabo del tiempo, tiene noticia de que el viento ha cambiado y que otro compañero suyo, contra todo pronóstico, que se embarcó en recursos administrativos o incluso judicialmente gastó tiempo y dinero en recursos de apelación/casación, hasta obtener una Sentencia favorable, ya será tarde para promover extensión de efectos. Eso sí, si alguien planteó un recurso administrativo (reposición oalzada) y la Administración no dio respuesta expresa (silencio), entonces hay suerte porque aunque pasen los años, siempre podrá aprovechar una sentencia favorable para otros compañeros y pedir la extensión.

El último frenazo o mas bien "tiempo muerto" durante el cual no puede pedirse la extensión de efectos viene dado cuando existe una sentencia firme y con rapidez de reflejos, la Administración plantea un recurso de revisión o casación en interés de ley, situación en que habrá que esperar a su resolución. Es la manera de paralizar un chorro de extensiones de efectos en tanto el Supremo decide.

Junto a ello, cabe que concurriendo todos los anteriores requisitos, existiendo sentencia firme e idéntica situación y respetando el plazo, se tropiece el solicitante con el rechazo de la extensión, por el hecho de que al tiempo de resolverse por auto, el juzgador constate bien la existencia de jurisprudencia del Tribunal Supremo contraria, o bien sentencias dictadas por el Supremo en recursos de casación para unificación de doctrina (esto es, para evitar criterios dispares de Salas sobre la misma cuestión).

Veamos un ejemplo. Un guardia civil obtiene una sentencia favorable al reconocimiento como servicios previos a efectos de trienios, los prestados en Afganistán con sentencia firme en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del País Vasco. Otro compañero suyo podrá solicitar la extensión de efectos ante la Sala Vasca de aquella sentencia dentro del plazo máximo de un año, pero eso sí, deberá acreditar la identidad de situación (puede haber prestado servicios en Afganistán pero no por cuenta del Ministerio de Asuntos Exteriores, por ejemplo, sino por cuenta de una ONG, o puede que sus servicios fueren voluntarios y no forzosos, o retribuidos por otra organización, y entonces podría romperse la identidad de situaciones; en cambio, sería indiferente y no plantearía objeciones a la extensión de efectos, aunque no sea estrictamente idéntico que uno haya trabajado en Afganistán por cuenta del Ministerio seis meses y el que pide la extensión tan solo un mes, o que uno sea cabo y otro teniente, por ejemplo). La casuística es grande y requiere respuesta caso a caso.

Como vemos, la extensión de efectos presenta notables ventajas (su poco coste y rapidez) pero se presenta como un campo de minas procesales, ya que antes de promoverla hay que verificar uno a uno cada requisito y sobre todo esforzarse en probar la identidad de situación. Si se consigue, se obtendrá un Auto que tendrá fuerza de cosa juzgada y con el mismo efecto que la sentencia principal. Y si se deniega, podrán formularse los mismos recursos que contra la sentencia principal.