

SUSPENSIÓN DEL PROCESO, TRAMITACIÓN PREFERENTE Y EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA-TESTIGO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO*

Fernando Gascón Inchausti

Dña. Carmen Hernández García c. Ayuntamiento de Granada.
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Sentencia de 7 de marzo de 2000 (recurso de apelación núm. 144/1999)

Contencioso-administrativo: recurso de apelación contra auto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. Uno de Granada (infracción de tráfico).

Magistrado Ponente: Rafael Toledano Cantero.

Abogado de la apelada: Fernández Crehuet.

Hechos y cuestiones jurídicas

Ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Granada se hallaban pendientes varios recursos –tramitados por los cauces del procedimiento abreviado– contra resoluciones del Ayuntamiento de la ciudad en materia de sanciones de tráfico, en los que se cuestionaba la validez del requerimiento edictal a los titulares de los vehículos para identificar al conductor en el momento de cometerse la supuesta infracción. El Juzgado, haciendo uso de la facultad prevista en el art. 37.2 LJCA, acordó suspender varios procesos y tramitar con carácter preferente uno de ellos. Dicho proceso terminó con sentencia en la que se declaraba inadmisibile el requerimiento edictal y se anulaba la sanción impuesta. Dña. Carmen Hernández García, recurrente en uno de los procesos suspendidos, una vez notificada de la sentencia anterior, solicita extensión de sus efectos al proceso incoado por ella, petición que es estimada por el mismo Juzgado. Frente a esta decisión recurre en apelación el Ayuntamiento de Granada, denunciando ante todo la improcedencia del recurso al expediente del art. 37.2 LJCA, por no ser idénticos los objetos de los diversos procesos en presencia.

Fallo

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía estima el recurso de apelación interpuesto y rechaza la extensión de efectos solicitada; sin embargo, no lo hace por estimar improcedente

* Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de marzo de 2000, publicado en *Tribunales de Justicia*, 2001-3, pp. 69-77.

la vía del art. 37.2 LJCA, sino porque considera que la sentencia cuya extensión se pretende es contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

COMENTARIO

1. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998 ha previsto en sus arts. 37.2 y 111 una importante novedad, destinada a ofrecer un tratamiento más racional a los denominados «recursos en masa», esto es, a las situaciones en que un mismo acto administrativo, o varios actos análogos, generan numerosos recursos en los que el sustrato fáctico es sustancialmente el mismo y la problemática jurídica es idéntica.

Presupuesto del recurso a este expediente es que la pluralidad de recursos tengan «idéntico objeto» y estén todos ellos pendientes ante un mismo Juzgado o Tribunal. Ante tal situación, el órgano jurisdiccional podría, en principio, decretar de oficio o a instancia de parte la acumulación de autos (art. 37.1 LJCA): esta opción, sin embargo, no resultará siempre razonable, pues puede conducir a la creación de un proceso único con una pluralidad «excesiva» de objetos y cuyas dimensiones pueden resultar, a la postre, fuente de mayores problemas que aquéllos que se pretenden resolver.

Por ello, el art. 37.2 le ofrece al Juez o Tribunal una alternativa diversa: en vez de acumularlos, puede optar por tramitar uno o varios con carácter preferente, dejando en suspenso los demás. Esta decisión podrá adoptarla de oficio el órgano judicial, aunque dando en todo caso audiencia a todas las partes por un plazo común de cinco días, y será susceptible únicamente de un recurso de súplica (art. 39 LJCA). Una vez dictada sentencia en el primer o en los primeros procesos –a los que se denomina «procesos-tipo» o «procesos-testigo»–, se notificará a las partes afectadas por la suspensión, a quienes se ofrece una triple alternativa: solicitar la extensión de los efectos de la «sentencia-testigo» –cuando les resulte beneficiosa–, pedir la continuación de su procedimiento o bien decantarse por el desistimiento –que se puede incentivar liberando al actor-recurrente de la condena en costas (arg. *ex art.* 75.6 LJCA)–. En caso de que la parte actora de alguno de los procesos suspensos se decante por la extensión de la eficacia de la sentencia-testigo, habrá de solicitarlo promoviendo un incidente ante el Juez o Tribunal de la ejecución (art. 111 LJCA), conforme a lo establecido en los aptdos. 3, 4 y 5 del art. 110 LJCA. Al término del incidente se decidirá si procede o no la extensión de la eficacia de la sentencia mediante auto, que es recurrible primero en apelación (art. 80.2 LJCA) y después en casación (art. 87.2 LJCA).

2. A nada que se examine con un poco de detenimiento la mecánica de este expediente procedimental tal y como aparece regulada en la Ley, son numerosas las dudas y dificultades que se pueden plantear. A algunas de ellas

trata de dar respuesta la sentencia objeto de este comentario, y las abordaremos más adelante. En cuanto a las demás, piénsese por lo menos en las siguientes:

a) ¿Cuándo se entiende que existe una «pluralidad» de recursos que justifique el recurso a este expediente?: la Ley no precisa nada (a diferencia del § 93 a) de la *Verwaltungsgerichtsordnung –VwGO–* alemana, que la cifra en cincuenta), aunque lo lógico será entender que el Juez debe sopesar si, ante el excesivo volumen de los litigios con «objeto idéntico», es preferible la tramitación preferente de uno o varios procesos-testigo a su acumulación.

b) Tampoco se precisa en la LJCA (y lo denuncia la doctrina: cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1998, tomo I, pág. 849; TORNOS MAS, en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, dir. SANTOS VIJANDE, Edersa, Madrid, 1999, pág. 874) a qué criterio ha de atenerse el Juez o Tribunal para seleccionar el proceso o procesos que han de servir de tipo, y que serán los que se tramitarán con carácter preferente: puede pensarse en la prioridad temporal a la hora de la interposición del recurso; pero también en otros factores, como podría ser optar por la tramitación preferente de aquel proceso en que la cuestión litigiosa se planteara con mayor pureza o claridad (v.g., porque la cuestión de hecho no suscita dudas).

c) En caso de que el Juez o Tribunal opte por la tramitación preferente de más de un proceso-tipo o proceso-testigo, y aunque la Ley no lo señale de forma expresa, parece obvio que habrá de hacerlo conjuntamente; posiblemente con esta opción se pretenda que las diversas facetas del problema común –más acentuadas en unos recursos que en otros– sean objeto de resolución expresa, y se permita seleccionar como procesos-tipo aquéllos en que cada una de esas facetas aparezca más acentuada.

d) Tampoco aclara la Ley en su art. 37.2 si habrá de esperarse a la firmeza de la sentencia-testigo para proceder a su notificación y dar cabida a la triple opción de los litigantes de los procesos suspensos. La lógica, unida a la dicción expresa del art. 111 LJCA en este punto, obligan a entender que habrá de esperarse a la firmeza –pues los efectos de la sentencia que se extienden, y que son análogos a la cosa juzgada, a nuestro modo de ver sólo se generan, como aquélla, a partir de ese momento– (cfr. TORNOS MAS, *op. cit.*, pág. 874).

e) Otra cuestión que queda ensombrecida en la Ley es la relativa al plazo de que disponen los litigantes de los procesos suspensos para solicitar la extensión de eficacia, la continuación del procedimiento o el desistimiento; a juicio de TORNOS MAS (*op. cit.*, pág. 874), este plazo debe cifrarse en dos meses, por aplicación analógica del art. 110.2. En clara conexión con lo anterior, cabe preguntarse por las consecuencias que habrán de entenderse producidas en caso de que no se formule en plazo opción alguna. A nuestro entender, el silencio del litigante debe conducir a una prosecución del procedimiento: ésta es la única voluntad que puede válidamente presumirse de las actuaciones anteriores (en

concreto, de la interposición del recurso contencioso-administrativo por el sujeto), mientras que la petición de la extensión de efectos o el desistimiento son desviaciones del normal *iter* del proceso que, en principio, requieren un acto expreso de manifestación de la voluntad del litigante.

f) En cuanto al destinatario de la petición incidental de extensión, señala el art. 111 LJCA que ha de ser el Juez o Tribunal de la ejecución. En los casos del art. 37.2 LJCA, esta previsión hace coincidir el Juez que conoce de los procesos suspensos con el de la ejecución, pues de ésta se encargará quien conoció del proceso en primera instancia (art. 103.1 LJCA). Ahora bien, lo que no está del todo claro es si, aludiendo al Juez «de la ejecución», se está supeditando el ejercicio de la facultad que reconocen los arts. 37.2 y 111 LJCA a la incoación del proceso de ejecución de la sentencia-testigo; a nuestro entender, debe rechazarse esta interpretación, pues resultaría contradictoria con la finalidad que se persigue a través de la norma.

g) Una última cuestión problemática, por lo menos, queda sin respuesta expresa en la LJCA –y en la presente sentencia–: las consecuencias que tendrá sobre el proceso suspenso la solicitud de extensión de la eficacia de la sentencia-testigo. La duda principal se centra en saber si esta extensión obliga a dictar en él de forma inmediata sentencia en el segundo proceso de contenido homogéneo con la sentencia-tipo (ésta es la opinión de TORNOS MAS, *op. cit.*, pág. 875); o si, por el contrario, se trata únicamente de efectuar una actividad ejecutiva en relación con el asunto litigioso objeto del proceso suspenso que conduzca a su terminación anticipada por satisfacción extraprocesal (éste es el criterio que sostiene GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, en *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, con GIMENO SENDRA, MORENO CATENA y GARBERÍ LLOBREGAT, C.e.r.a., Madrid, 1999, pág. 349, donde propugna a tal fin la aplicación analógica del art. 76 LJCA).

3. Junto a las anteriores, el texto de los arts. 37.2 y 111 LJCA enfrenta al intérprete a otras dificultades, que son precisamente aquéllas de las que se ocupa el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la presente sentencia.

a) En primer término, se ha de determinar cuándo se entiende que la pluralidad de recursos tienen «objeto idéntico». La sentencia de la Sala, aun sin pretender sentar una doctrina de alcance general al respecto, sí que suministra ciertos datos de relevancia: nos dice así que «son candidatos idóneos para la aplicación de este mecanismo de simplificación procesal aquellos litigios en que la cuestión verse acerca de un aspecto jurídico en sentido estricto, y la controversia acerca de los hechos sea nula». También recalca que no es preciso que se dé una identidad de las personas –al menos, de los actores-recurrentes–, ni tampoco una plena identidad del acto administrativo. En definitiva, entiende la sentencia que la identidad relevante ha de ser la referida a la problemática jurídica apreciada en todos los recursos: si la cuestión jurídica discutida es la misma en todos ellos y concurren presupuestos de hecho análogos, la solución

que se le dé en uno de los procesos es susceptible de extrapolación a los demás. Esto es precisamente lo que sucedía en el supuesto de autos: se trataba en todos los casos de infracciones de tráfico por el mismo tipo normativo, con una tramitación análoga del expediente, en la que se había efectuado por edictos la notificación del requerimiento al propietario del vehículo para identificar al conductor que supuestamente cometió la infracción; y en todos ellos era objeto de discusión la validez del requerimiento edictal, problema jurídico idéntico que justificó, a los ojos del Tribunal, el recurso al expediente del art. 37.2 LJCA.

b) La Sentencia, sin embargo, no se limita a determinar de qué depende la identidad de objetos, sino que también se ocupa de analizar a quién corresponde, y en qué momento, el enjuiciamiento acerca de la concurrencia o no de este presupuesto. Pues bien, entiende la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que ese examen le corresponde efectuarlo, en primer término, al Juez o Tribunal que conoce de todos los litigios, en el momento de decidir si da curso o no a esta posibilidad procedimental (art. 37.2 LJCA). Se trataría, sin embargo, de un enjuiciamiento provisional sobre este requisito, pues sostiene el Tribunal en la presente sentencia que este mismo órgano ha de proceder a un segundo enjuiciamiento sobre este extremo en el momento de decidir si procede acceder o no la extensión de la eficacia solicitada por alguno de los actores de los procesos suspendidos (art. 111 LJCA). Funda su opinión en el tenor literal del art. 110.3 LJCA (aplicable por la remisión que efectúa el art. 111 LJCA), en virtud del cual el incidente de petición de extensión comenzará con una solicitud escrita a la que «deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones».

El Tribunal efectúa en este punto, como puede verse, una interpretación ciertamente discutible, pues el aptdo. 3 del art. 110 LJCA es una norma claramente pensada para los supuestos específicos del art. 110, donde quienes piden la extensión de la eficacia de la sentencia son sujetos que no incoaron ningún proceso, y respecto de cuyas pretensiones no se produjo ningún enjuiciamiento sobre identidad objetiva. Es más, la doctrina entiende que precisamente esta parte del precepto no debería aplicarse en relación con el art. 111 LJCA, teniendo en cuenta que la remisión que efectúa este precepto a los aptdos. 3, 4 y 5 del art. 110 lo es sólo «en cuanto resulten aplicables» (cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, tomo II, pág. 1868; TORNOS MAS, *op. cit.*, pág. 875). Y es que, de ser correcta esta interpretación, resultaría extraño que hubiese un doble control, y que el mismo órgano jurisdiccional pudiese denegar por ausencia de identidad de objetos la extensión de los efectos de una sentencia cuando él mismo fue quien, con base en su previa apreciación favorable sobre dicho extremo, ocasionó un grave trastorno –como es la suspensión– a varios procesos.

La razón que subyace al criterio sustentado por el Tribunal Superior de Justicia, sin embargo, no deja de ser sensata: si la decisión sobre tramitación preferente de un proceso y suspensión de los demás sólo es recurrible en súplica (art. 39 LJCA), resulta que la apreciación sobre identidad objetiva nunca podrá

ser enjuiciada por una instancia superior, ni podrá llegar a formarse jurisprudencia al respecto, siendo así que este resultado no parece deseable, pues es un punto sobre el que sería conveniente una cierta homogeneidad y unidad jurisprudenciales. En cambio, como la decisión sobre extensión de los efectos sí es recurrible en apelación (art. 80.2 LJCA) y posteriormente en casación (art. 87.2 LJCA), entender que le subyace un nuevo control sobre la cuestión de la identidad de objetos permite colocar al tribunal de apelación en esa misma situación y pronunciarse sobre la identidad de objetos –en definitiva, se abre con ello las puertas a que tribunales superiores sienten criterios sobre esta materia–. Ocurre sólo que no estamos convencidos de hasta qué punto el defecto legal detectado por el tribunal puede corregirse forzando una interpretación de la Ley que no parece ser la más razonable (GIMENO SENDRA, *op. cit.*, pág. 775, también defiende la existencia de un segundo control en este momento, aunque sus argumentos son diversos a los de la sentencia).

c) Finalmente, también se ocupa el Tribunal Superior de Justicia de la aplicación del aptdo. 5 del art. 110, que obliga a desestimar la solicitud de extensión de la eficacia de la sentencia-testigo cuando la doctrina determinante de su fallo fuese contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en recurso de casación para unificación de la doctrina al amparo del art. 99 LJCA. Se pretende con ello evitar que un error en la interpretación de la norma se multiplique y se haga extensivo por esta vía indirecta a muchos más supuestos, especialmente cuando dicho error sea perjudicial a los intereses de la Administración.

En el supuesto enjuiciado, fue precisamente la aplicación de este precepto la que condujo a la estimación del recurso de apelación: la sentencia dictada en el proceso-testigo declaró la nulidad de los requerimientos edictales, contradiciendo con ello –al menos a juicio del Tribunal Superior de Justicia– la doctrina del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Constitucional, y ésta es la razón por la que el Tribunal, en el fallo, estima el recurso del Ayuntamiento de Granada que se había opuesto a la extensión decretada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

Es indudable que efectuar este control formaba parte del cometido, en primer término, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y, después, del Tribunal de Superior como órgano *ad quem* en el recurso de apelación. Sin embargo, no puede dejar de efectuarse algún tipo de comentario al menos sobre los dos siguientes extremos:

Primeramente, y al menos en los supuestos de los arts. 37.2 y 111 LJCA, hay que reconocer que la actualización de lo previsto en el aptdo. 5 del art. 110 sólo sucederá en vía de apelación; y es que siendo en principio el mismo el Juez que dictó la sentencia-testigo y aquél a quien después ha de pedirse su extensión, malamente podrá imaginarse a éste denegando dicho efecto por entender que la primera resolución es incorrecta –*rectius*, contraria a la jurisprudencia del

Tribunal Supremo o de los Tribunales Superiores de Justicia—. En rigor, un uso en primera instancia de dicha posibilidad sólo tendrá sentido cuando haya cambiado el titular del Juzgado; o también, aunque de forma más problemática, si la sentencia cuyos efectos pretenden extenderse fue la dictada por el Tribunal Superior de Justicia al estimar la apelación frente a la que pronunció el Juzgado – y éste considera que la interpretación de su superior supone infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo—.

Y, en segundo término, cabe plantearse en qué situación jurídica queda la sentencia-testigo tras el pronunciamiento, conforme al art. 110.5 LJCA, en virtud del cual se rechaza la extensión de su eficacia a otros procesos. Porque el incidente del art. 110 LJCA no es cauce adecuado para obtener su impugnación; y en cualquier caso, si, como se ha dicho, ha de esperarse a su firmeza para acudir a la vía del art. 111 LJCA, resultará ya irrecurrible, a pesar de que se esté poniendo de relieve su incorrección...