

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso: *Los efectos de las Sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Prólogo de Alfonso PÉREZ MORENO), Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000, 321 págs.

I. Cuando aún no han transcurrido dos años desde la aprobación de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), el profesor PÉREZ ANDRÉS nos propone con su monografía un análisis exhaustivo, sistemático y riguroso de los efectos de las sentencias dictadas por los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional. La última reforma de nuestra justicia administrativa ha suscitado, dada su trascendencia jurídico-constitucional, un enorme interés para la doctrina, tanto administrativa como procesalista, que en una serie extensísima de comentarios, estudios y monografías ha contrastado las principales innovaciones introducidas por un cuerpo legal que aspira a disciplinar, en palabras de su Exposición de Motivos, «una pieza capital de nuestro Estado de Derecho». El estudio que nos ocupa se enmarca en este contexto, un encuadre que demuestra su oportunidad dogmática e incuestionable trascendencia para los operadores jurídicos llamados a aplicar sus novedosas disposiciones. A nadie escapa que, en este escenario de cambios y reformas, los efectos de las sentencias, y especialmente los efectos jurídico-materiales, constituyan una materia de suma relevancia para la disciplina del Derecho Administrativo; no obstante, como afirma el propio autor, ha sido éste un tema que no ha sido objeto de una atención suficiente por parte de la doctrina administrativista, lo cual resulta extraño dada su trascendencia para esta rama del Derecho y para la propia Administración Pública. El interés de la materia y la falta de un estudio individualizado y completo de la misma justifican la elección del tema y la conveniencia de la investigación realizada.

II. El análisis de los efectos de las sentencias contencioso-administrativas comienza, como no podía ser de otro modo, con una introducción conceptual que suministra de forma breve el sopor-

te técnico-jurídico preciso para adentrarse con suficientes garantías en el complejo mundo de las relaciones procesales. Muy meritoria es la sistematización de los efectos de las sentencias, distinguiendo el plano jurídico-procesal del jurídico-material. Esta clasificación es empleada reiteradamente por el autor, cuyo discurso se inclina indefectiblemente por los problemas que el fallo puede producir sobre las relaciones jurídicas extraprocerales. La clasificación de las sentencias, según su fin y contenido, cierra este primer capítulo y proporciona un criterio sistemático útil para ordenar la exposición conforme al artículo 68 de la LJCA.

Antes de abordar los efectos predicables de las distintas clases de sentencias se dedica todo un capítulo a analizar la ejecución provisional de las mismas. La eficacia de las sentencias que aún no han adquirido firmeza ha experimentado una interesante evolución en nuestro ordenamiento, trasunto de la trascendencia de la justicia cautelar como contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva. La vigente LJCA ha incluido una regulación de la ejecución de sentencias apeladas y de las sentencias recurridas en casación ciertamente somera y no exenta de dificultades. En esta materia destacaremos dos reflexiones del autor, de gran trascendencia para el desarrollo del proceso; nos referimos a la posibilidad de impugnar el Auto que acuerde o deniegue la ejecución provisional, cuestión pacífica acorde con la nueva normativa, y la ejecución provisional de sentencias que favorecen a la Administración. Esta última cuestión suscitaba un problema de fondo calado que afectaba a la esencia misma de la legalidad administrativa, la siempre difícil relación entre las prerrogativas de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos y el control jurisdiccional de la actividad administrativa. El problema se condensa en responder a este interrogante: ¿en qué casos debe la Administración dirigirse al Juez o Tribunal correspondiente para llevar a cabo la ejecución provisional de sus actos cuando medie sentencia que confirme los mismos pero que haya sido recurrida en apelación o casación, se-

gún los casos? La respuesta a esta cuestión se articula a través de una interpretación armonizadora de los artículos relativos a las medidas cautelares y a los conceptos de sentencias declarativas y constitutivas, diferenciado hasta cuatro posibilidades distintas, de las que destaca por su dificultad que el acto esté judicialmente suspendido y recaiga sentencia que corrobore su validez. En este caso, la imprecisión del artículo 132 LJCA ha suscitado discrepancias en la doctrina provocadas por las «incongruencias» que la Ley presenta en este extremo, «porque sencillamente, a la hora de elaborar la norma no se han previsto las interacciones que necesariamente han de producirse entre la tutela cautelar y la ejecución provisional». El profesor PÉREZ ANDRÉS, en disonancia con la doctrina y jurisprudencia mayoritarias, defiende la preeminencia de la ejecución provisional sobre la medida cautelar, pues dicha ejecución a la postre no es sino una medida cautelar calificada que se adopta tras un conocimiento completo de la causa y con todas las garantías que para el administrado suministra el procedimiento previsto a tal efecto (contracautelas, causas de exclusión, trámite de audiencia por plazo de tres días, etc.).

El capítulo tercero analiza los efectos atribuibles a las sentencias de inadmisibilidad reguladas en el artículo 69 de la LJCA. Como novedades más relevantes destacan la eliminación de la falta de competencia como causa de inadmisibilidad, así como las causas previstas en el artículo 82.e), f) y g) de la LJCA/1956. Entre las innovaciones, señalar la incorporación de la litispendencia como causa de inadmisión, que aunque no estaba recogida expresamente en la norma anterior había sido admitida por la jurisprudencia. Junto a estos supuestos podría hablarse de otros omitidos por la reforma de los que la doctrina venía ocupándose; en concreto, la falta de legitimación pasiva del demandado y el litisconsorcio pasivo necesario, de especial relevancia tras la reforma del artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial operada por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio. En virtud de esta norma, en el ámbito de la respon-

sabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de los servicios públicos, si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, «el demandante *deducirá* también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional».

De los efectos predicables de las sentencias desestimatorias se ocupa el capítulo cuarto de la obra, del que forzosamente debemos elogiar la primorosa construcción jurídica que realiza de dos cuestiones de extraordinaria importancia: ¿constituye la sentencia desestimatoria un límite a las facultades de revisión del acto administrativo confirmado?, ¿es posible la extensión objetiva o traslación a situaciones sustancialmente iguales de los efectos de una sentencia desestimatoria? La respuesta al primero de los interrogantes se realiza desde la discriminación de tres hipótesis o supuestos diversos, atendiendo a las posibilidades que la Ley de Procedimiento Común ofrece a la Administración para revisar sus propios actos (arts. 102 a 104 de la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común) a los que resulta aplicable como cláusula de garantía lo dispuesto por los artículos 103.4 y 108.2, respectivamente, de la LJCA.

El segundo de los interrogantes formulados hace referencia a la virtualidad de la nueva causa de inadmisibilidad material del artículo 51.2 LJCA, la técnica conocida como el «*precedente judicial contrario*». La introducción de este mecanismo procesal de extensión *ultra partem* de los efectos de las sentencias desestimatorias aspira a resolver el problema de los asuntos repetitivos o en serie que contribuyen al colapso de nuestros órganos jurisdiccionales. No obstante, muchos son los interrogantes que la introducción de esta técnica suscita, a cuyo análisis dedica el autor las páginas más brillantes de la monografía, que concluyen con un juicio final cargado de escepticismo, que augura un desafortunado futuro a esta causa de inadmisibilidad: «los obstáculos con los que habrá de enfrentarse el Juez o la Sala que quiera aplicarlo son de tal importancia

que creemos que difícilmente los órganos judiciales se aventurarán a inadmitir un recurso contencioso-administrativo por haber sido desestimados anteriormente otros que eran sustancialmente iguales».

El capítulo quinto analiza los efectos de las sentencias estimatorias. Constituye el apartado más extenso de la obra. Numerosas son las cuestiones de interés que se analizan en esta sede. La exposición del régimen jurídico de los artículos 71 a 73 y concordantes de la LJCA se construye a partir de las diferentes pretensiones esgrimidas por las partes, sean éstas de anulación total o parcial o de plena jurisdicción. Respecto de las primeras, queremos constatar la profundidad de la reflexión realizada sobre el reconocimiento de efectos *erga omnes* de estos pronunciamientos, especialmente en relación con la publicación de las sentencias que anulan reglamentos y actos administrativos plúrimos. Mención aparte merece en esta sede el análisis de los límites introducidos por el artículo 71.2 LJCA al poder de sustitución de la decisión administrativa por los Jueces y Tribunales, que se articula en una doble prohibición de dar nueva redacción a los preceptos anulados de una disposición general y al problemático control judicial del contenido discrecional de los actos anulados. Esta segunda prohibición se conecta con el artículo 108 en la medida en que, como reconoce PÉREZ ANDRÉS, la existencia de una potestad discrecional determina el carácter personalísimo de la obligación impuesta a la Administración, condenada en sede de ejecución. No cabe, en consecuencia, plantear que al haber desoído la Administración el plazo para el cumplimiento voluntario del fallo, pierda sus potestades exorbitantes para decidir sobre los aspectos discrecionales del acto, pudiendo ser su facultad de decisión sustituida por el órgano judicial, en manifiesta contradicción con el principio de separación de poderes recogido por nuestro sistema constitucional y, en cualquier caso, contrario al artículo 71.2 de la LJCA.

Se analizan también con detenimiento los efectos *ex tunc* de la declaración

de nulidad de una disposición general por sentencia firme y, por tanto, los efectos que tales resoluciones judiciales pueden tener sobre sus actos de aplicación. Se compara el distinto alcance que tienen el artículo 73 de la Ley 29/1998 y el antiguo artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Finalmente, se llega a la novedosa conclusión de que no son las sentencias anulatorias de las disposiciones generales en sí mismas, sino sus denominados efectos reflejos, los que pueden llevar a la satisfacción de las pretensiones de los afectados por sus actos de aplicación, y ello, principalmente, en base a la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el ejercicio anormal de su potestad reglamentaria.

Por otra parte, las sentencias estimatorias de una pretensión de plena jurisdicción, por las que se reconoce o restablece una situación jurídica individualizada, vuelven a suscitar el problema de la posible extensión *ultra partem* de los efectos de una sentencia en fase de ejecución. Esta técnica de origen jurisprudencial aparece hoy día positivada en el artículo 110 LJCA, que constituye junto al caso testigo y la causa de inadmisibilidad del artículo 51.2 las principales reformas sobre los efectos de las sentencias que aspiran a descongestionar nuestra Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La trascendencia de la medida, por su eventual eficacia práctica, pero ante todo por la posible vulneración del contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, justifica su estudio pormenorizado y crítico (orígenes, requisitos, procedimiento y consecuencias).

Para finalizar la obra, se ha desgajado por su novedad y trascendencia el supuesto conocido como *caso testigo*, que vuelve a poner sobre el tapete la importancia de estas medidas para alcanzar, con las debidas garantías, una tutela judicial que por el tiempo necesario para obtenerse pueda ser considerada como efectiva. Al igual que en el caso anterior de la extensión de efectos en fase de ejecución, a cuyo procedimiento se reconduce la propia regulación del caso testigo, el enfoque se articula desde los obje-

tivos o fines propuestos por la reforma, que son en cierta medida contradictorios con algunos aspectos de su régimen jurídico. Estas incoherencias (principalmente una tramitación compleja y extensa) son subrayadas por el profesor PÉREZ ANDRÉS, que se muestra ciertamente pesimista respecto al avance que este procedimiento pueda suponer en la búsqueda de una justicia administrativa más rápida y eficaz, sin merma alguna para el derecho de defensa de los justiciables. Como han señalado con anterioridad otros autores, el pronóstico de esta reforma es poco alentador, y parece una de tantas innovaciones legislativas anunciadas a bombo y platillo que posteriormente quedan condenadas al desuso, el final más desalentador para una disposición y quizás el más vergonzante para sus autores.

III. Tras analizar el contenido de la monografía en sus líneas principales, queremos subrayar algunas características generales de la obra. En primer término, llama poderosamente la atención la sistemática seguida por el autor. La disposición de los capítulos y las diferentes secciones en que los mismos se desglosan no sólo facilitan la lectura, sino que constituye la primera y más acertada decisión adoptada.

Otro aspecto que merece un elogioso comentario es el completo aparato bibliográfico y jurisprudencial empleado, que incluye las últimas aportaciones realizadas por la doctrina procesalista y administrativa, convirtiendo la obra en un referente actualizado del estado de la cuestión en nuestro Derecho.

La lectura pausada del libro conduce a la convicción de su utilidad o dimensión práctica, del pragmatismo que inspira al autor desde la selección y tratamiento de los temas, hasta, lo más relevante, la propuesta de soluciones a los problemas que la vida del foro, de seguro, irá suscitando. Todo ello sumado al empleo de un estilo sencillo, directo, asegura una gran difusión a sus propuestas y un importante influjo en la puesta en funcionamiento de algunas instituciones de nuevo cuño como el propio caso testigo, la extensión de efectos prevista en el artículo 110 de la Ley

jurisdiccional o la nueva causa de inadmisibilidad material regulada en el artículo 51.2 del citado cuerpo legal.

IV. Como reconoce PÉREZ ANDRÉS, el permanente problema de la congestión de los órganos judiciales de este orden jurisdiccional deviene «hilo conductor» de su trabajo, en la medida en que el legislador parece haber encontrado en la regulación innovadora de los efectos de las sentencias un camino hasta ahora inexplorado en el ámbito legislativo, y sólo incipientemente a nivel jurisprudencial, para que las sentencias puedan producir efectos a quienes no son técnicamente partes procesales. Una forma de optimización de los efectos de las decisiones adoptadas que, no obstante puede colisionar con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24 de nuestra Constitución. No obstante, esta instrumentalización de los efectos de las sentencias no parece que vaya a surtir el efecto pretendido, atendiendo a las múltiples incoherencias detectadas, una conclusión crítica pero realista que evidencia cómo, a la espera de su contraste por la aplicación judicial, la ejecución de sentencias no va a ser la senda liberalizadora de nuestra congestionada justicia administrativa.

La aportación del profesor PÉREZ ANDRÉS viene de este modo a completar desde la perspectiva de nuestra disciplina el análisis de los efectos de las sentencias contencioso-administrativas con un enfoque que compensa el exceso o «ganga» procesalista del texto de la reforma, calibrando, en último término, la corrección jurídica de las innovaciones legislativas desde ese problema estructural o de fondo que siempre polariza toda reflexión consecuente sobre el estado de nuestra justicia administrativa: el retraso o colapso que viene padeciendo desde hace años.

Permítannos que para cerrar esta recensión hagamos nuestras las palabras del hermoso prólogo firmado por el profesor PÉREZ MORENO: «En definitiva, el impulso que siento en mi mano nace de la certeza de que el libro es bueno».

Eduardo CARUZ ARCOS