

Alcance del control judicial en la ejecución de sentencias

ALICIA ESTHER ORTUÑO RODRÍGUEZ
*Magistrada especialista en el orden
Contencioso-Administrativo.
Sala de lo Contencioso-Administrativo
de la Audiencia Nacional*

- 1. Introducción**
- 2. Ejecución de oficio o a instancia de parte**
- 3. El objeto de la ejecución**
 - 3.1. Contenido del fallo y correlación con las medidas de ejecución
 - 3.1.1. Nulidad de licencias de obra y demolición
 - 3.1.2. Identificación de la entidad pública empleadora e inscripción en la Seguridad Social
 - 3.1.3. Procesos selectivos, anulación de resultados de pruebas
 - 3.2. Ejecución de sentencias desestimatorias
 - 3.3. Los “Medios Alternativos de Solución de Controversias” (MASC) y ejecución en el orden contencioso-administrativo
- 4. Las posibles actuaciones de la Administración en la ejecución de las sentencias condenatorias**
- 5. La ejecución fraudulenta o disimulada**
- 6. La nulidad de los actos contrarios a los pronunciamientos de las sentencias**
- 7. La modificación legislativa motivada por una sentencia anterior**
- 8. Particularidades de la ejecución de sentencias dictadas en materia urbanística**
- 9. Ejecución de sentencias concernientes a la potestad reglamentaria**
- 10. La regla del artículo 108.3 LJCA**
- 11. Suspensión e inejecución de sentencias**
 - 11.1. Indicación general
 - 11.2. Imposibilidad de ejecución
- 12. Ejecución provisional**
- 13. Relación de sentencias y autos del Tribunal Supremo en materia de ejecución de sentencias**

Resumen

En el presente trabajo se aborda el análisis de las principales cuestiones problemáticas vinculadas con la ejecución de los fallos judiciales en el orden contencioso-administrativo. En este sentido, el ensayo ofrece un estudio detenido del marco legal y de su tratamiento jurisprudencial, prestando una atención específica a las particularidades de la ejecución

de las sentencias dictadas en materia urbanística y a la regla del artículo 108.3 LJCA. La exposición se completa con una relación de los autos y sentencias del Tribunal Supremo más relevantes de cuantos se han dictado en materia de ejecución.

Palabras clave: *tutela judicial efectiva; ejecución de sentencias; urbanismo; demolición.*

Scope of judicial control in the execution of judgments

Abstract

This article addresses the analysis of the main problematic issues linked to the execution of judicial rulings within the contentious-administrative jurisdiction. In this regard, the essay provides an in-depth study of the legal framework and its case law treatment, paying specific attention to the distinct characteristics of executing judgments issued in urban planning matters and the rule of Article 108.3 of the LJCA (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). The overview is completed with a compilation of the most relevant Supreme Court orders and judgments delivered on execution of judgements.

Keywords: effective judicial protection; execution of judgments; urban planning; demolition.

1

Introducción

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, constitucionalmente consagrado, integra en su contenido esencial un elenco de facultades destinadas a que las personas interesadas: primero, dispongan de un acceso cierto a los distintos procesos judiciales a fin de impetrar la protección y el reconocimiento de sus derechos e intereses legítimos, en cuyo seno podrán esgrimir cuantas alegaciones consideren conducentes a sus pretensiones y utilizar los instrumentos probatorios oportunos y admisibles; segundo, obtengan una resolución fundada en derecho a raíz de esta petición de actuación al Poder Judicial; tercero, gocen de la facultad de impugnar estas decisiones ante las instancias legalmente reconocidas; cuarto, dispongan,

respecto de las resoluciones judiciales emitidas para otorgar la tutela solicitada de sus intereses y derechos legítimos, de una efectividad práctica real. Es en este último aspecto del derecho fundamental consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución donde se inserta la ejecución de las sentencias y demás títulos ejecutivos, refiriéndome concretamente en este trabajo a examinar en qué medida el ejercicio de la potestad jurisdiccional, “haciendo ejecutar lo juzgado”, como establece el artículo 117.3 de la Constitución, debe y puede ser llevado a cabo en el orden contencioso-administrativo, así como los mecanismos que se encuentran a disposición de los órganos judiciales, destinados al cumplimiento del deber previsto en el artículo 118 de la Constitución.

No existe tutela judicial efectiva sin ejecución real, íntegra y en sus propios términos de las sentencias y demás resoluciones judiciales, especialmente cuando estos fallos resultan desfavorables para la Administración, cuya posición de poder exige un control jurisdiccional particularmente intenso, en garantía de la eficacia de los pronunciamientos dictados, precisamente, para dar respuesta a un derecho fundamental que corresponde a todas las personas, y como ejercicio de un deber aparejado a una potestad ínsita en uno de los tres poderes del Estado.

La problemática que plantea la ejecución de las sentencias de los órganos del orden contencioso-administrativo deriva en buena medida del previo régimen normativo recogido en la Ley de la Jurisdicción del año 1956, corolario del sistema francés, según el cual la ejecución de las sentencias correspondía al órgano que hubiera dictado el acto o la disposición impugnada. Según este sistema, la intervención judicial prácticamente concluía con la sentencia, ya que el devenir de su cumplimiento correspondía realizarse y supervisarse por la Administración.

Pese a que la Constitución ya reflejaba claramente que corresponde a los jueces y tribunales juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, en la jurisdicción contencioso-administrativa las normas procesales no facilitaban instrumentos para hacer efectiva esta vertiente de la potestad jurisdiccional, consistente en “hacer ejecutar”. Fue en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), donde se consigna con claridad, en su artículo 103.1 (modificado por el Real Decreto-ley 6/2023), lo siguiente: “La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados en el proceso corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia”.

Desde la entrada en vigor de la nueva Ley Jurisdiccional, ha existido una evolución positiva y favorable al cumplimiento de los fallos judiciales por

parte de las entidades públicas, siendo numerosos los supuestos en los que se produce un cumplimiento voluntario de los pronunciamientos judiciales y se desarrolla una actitud de colaboración entre Administración y Poder Judicial destinada a conseguir la efectividad de las sentencias (deber de ayuda recogido en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 103.3 LJCA), pero todavía permanecen conatos de la anterior normativa y tradición jurídica, conforme a la cual la ejecución de la sentencia se desarrollaba autónomamente en vía administrativa y solo se judicializaba en caso de conflicto, pudiendo observarse en la práctica algunas conductas evitativas del cumplimiento del fallo por parte de las Administraciones que resultaron condenadas en las sentencias mediante la declaración de disconformidad a derecho de las actuaciones que fueron recurridas en el proceso.

Entre estos mecanismos evasivos del cumplimiento de las sentencias, podemos destacar:

a) Elusión del fallo mediante nuevos actos administrativos, conocida como inejecución indirecta. La Administración puede adoptar actos formalmente distintos, pero que persiguen el mismo objetivo que el acto anulado. Este tipo de conductas pueden ser calificadas como fraude de ley y, a instancia de los interesados, el juez o tribunal puede declarar la nulidad de estos actos y ordenar su inmediata retirada (artículo 108.2 LJCA).

b) Imposibilidad material o legal de cumplimiento. La Administración alega que el fallo es de imposible ejecución, ya sea por razones técnicas, económicas o jurídicas. Estas alegaciones, reguladas en el artículo 105.2 de la LJCA, deben ser evaluadas cuidadosamente por el juez, quien, en caso de estimarlas fundadas, puede adoptar medidas compensatorias, incluyendo indemnizaciones para el recurrente.

c) Moras administrativas. La resistencia pasiva, manifestada en retrasos injustificados o en la falta de respuesta por parte de la Administración, constituye una de las principales causas de ineffectividad en la ejecución de sentencias. Frente a estas conductas, el artículo 112 LJCA permite al juez imponer multas coercitivas e incluso deducir testimonio para la apertura de procedimientos penales o disciplinarios contra los responsables.

Además, procede destacar que la tarea de llevar a cabo las actuaciones administrativas destinadas a dotar de eficacia real a las decisiones judiciales en ocasiones resulta revestida de una complejidad difícil de soslayar, cuando no de una verdadera imposibilidad legal o material (artículo 105.2 LJCA), si bien su concurrencia debe ser examinada de forma rigurosa e interpretada de modo restrictivo.

2

Ejecución de oficio o a instancia de parte

La LJCA consagra un sistema híbrido entre el principio dispositivo, rector en la jurisdicción civil, y el principio de oficialidad que opera en la jurisdicción penal. Este carácter mixto de la ejecución en el orden contencioso-administrativo se desprende de los siguientes aspectos:

1.- Si el protagonismo de la ejecución de la sentencia se hubiese querido conceder totalmente al juez o tribunal, se debería haber recogido que la ejecución forzosa podía instarse de oficio por los mismos, facultad que no se ha consagrado normativamente:

a) El artículo 104.1 LJCA establece lo siguiente: “Luego que sea firme una sentencia, el letrado o letrada de la Administración de Justicia lo comunicará en el plazo de diez días al órgano previamente identificado como responsable de su cumplimiento, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”.

b) Una vez efectuada dicha comunicación, el protagonismo de la ejecución ya corresponde a cualquiera de las partes y personas afectadas: “2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa” (artículo 104.2 LJCA), pero no se prevé que dicha ejecución forzosa la inicie *motu proprio* el juez o tribunal.

Se debe destacar que la facultad de interesar la ejecución forzosa no solo corresponde a las partes, sino también a “las personas afectadas”, quienes también se hallan habilitadas para promover incidentes de ejecución en virtud del artículo 109.1 LJCA. Esta apertura de la fase de ejecución a terceros afectados resulta de capital trascendencia, entre otros, en supuestos de litigios relativos a procesos selectivos de empleados públicos y también en disciplina urbanística.

2.- Otra manifestación se encuentra en el artículo 103.5 LJCA, según el cual se permite declarar la nulidad radical de los actos y disposiciones contrarios al pronunciamiento de las sentencias “que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento” (artículo 103.4 LJCA). Pues bien, el indicado precepto prevé que dicha declaración se haga “a instancia de parte”, por lo que, si la parte ejecutante no lo pide, no se permite efectuar de oficio la declaración de nulidad.

3.- En definitiva, la actuación de oficio se limita a ordenar, por medio del/de la letrado/a de la Administración de Justicia (LAJ), que se lleve a puro

y debido efecto la sentencia. A partir de este momento, parece que la Ley concede al órgano judicial una actitud expectante, de modo que, a pesar de la proclamación de que corresponde a los jueces y tribunales juzgar y hacer ejecutar las sentencias, la norma procesal no la traduce en la imposición de una supervisión acerca de si las sentencias se quedan o no en los cajones de los entes que deben llevarlas a efecto, entendiendo que corresponde dicha vigilancia al vencedor del recurso.

La ausencia de establecimiento del principio de la ejecución de oficio en el orden contencioso, sin embargo, no puede convertir al juez o tribunal en un mero espectador pasivo, precisamente en aras del deber de ejecutar lo juzgado integrado en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 117.3 Constitución), sino que, una vez instada la ejecución por quien esté legitimado, debe vigilar que las medidas resulten adecuadas y suficientes para el cumplimiento del fallo.

Esta falta de previsión normativa del principio de oficialidad en la ejecución tampoco se ha de entender traducida como una prerrogativa de la Administración para no ejecutar la sentencia a falta de intimación o requerimiento judicial para la ejecución forzosa. En consecuencia, uno de los problemas de la ejecución contencioso-administrativa deriva de este carácter mixto, con el riesgo de connivencia entre la parte recurrente/ejecutante y la Administración condenada en no interesar la ejecución de la sentencia, o bien renunciar a la misma¹.

3

El objeto de la ejecución

3.1

Contenido del fallo y correlación con las medidas de ejecución

El artículo 104.1 de la Ley Jurisdiccional contempla que la Administración “lleve a puro y debido efecto” la sentencia firme, y que “practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”. Debe entenderse que se refiere a sentencias, en todo caso firmes, y además estimatorias, en las que se ha condenado a la Administración.

Como se desprende del texto del precepto, no se limita a ordenar a la parte condenada al cumplimiento de lo que concretamente ordena la parte dispositiva, sino que también le compele a llevar a cabo las actuaciones que

1. Fierro Rodríguez, D. (2025). La renunciabilidad de la ejecución de sentencias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo al hilo del deseo de Diego Pérez de los Cobos. *Actualidad Administrativa*, 2.

deriven de las declaraciones del fallo y sean necesarias para la efectividad de sus pronunciamientos.

El matiz es importante, ya que con frecuencia se interpone recurso y en el suplico no se prevén todas las consecuencias que se derivarían de fallo estimatorio, de modo que es en fase de ejecución cuando el órgano judicial precisa las concretas medidas a practicar por la Administración.

En la jurisdicción contencioso-administrativa, uno de los problemas de ejecución más frecuentes radica en determinar —en fase de ejecución— las actuaciones que debe llevar a cabo la Administración y que derivan del cumplimiento de las “declaraciones contenidas en el fallo”.

3.1.1

Nulidad de licencias de obra y demolición

Como supuesto frecuente, en la demanda se interesa la nulidad de una licencia de obra, sin que en todas las ocasiones se interese que, como consecuencia de la nulidad, se proceda a la demolición o restauración de la legalidad, pero el Tribunal Supremo² entiende que ello es secuela o derivación de la obligación de “practicar lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”, y si el fallo acuerda la nulidad de la licencia, ello exige la restauración de la legalidad urbanística (demolición o legalización), aunque no lo exprese el fallo de la sentencia.

En consecuencia, el contenido de la ejecución de las sentencias debe extraerse de los términos en que se expresa el fallo de las mismas (esto es, de la forma y los términos de su parte dispositiva), para alcanzar así una determinada finalidad, que no es otra que conseguir el efecto pretendido en la declaración jurisdiccional; para ello se articula un amplio capítulo de medidas con la expresada finalidad, disponiendo en tal sentido la Ley que tales amplias medidas vienen determinadas por “lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo”.

2. En las SSTs de 7 de febrero de 2000 y 15 de octubre de 2001, el Tribunal Supremo, siguiendo una reiterada doctrina de la Sala, señaló que “la demolición de lo construido es la consecuencia impuesta legalmente en el caso de anulación de una licencia concedida con infracción de la normativa urbanística”.

En la STS de 7 de junio de 2005, se deja constancia de la siguiente doctrina: “[...] tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución pese a que el título sólo contuviera explícitamente el pronunciamiento anulatorio de la licencia”.

Pueden verse también las SSTs de 14 de octubre de 2014 (recurso de casación núm. 6144/2011; ECLI:ES:TS:2014:4204), 17 de septiembre de 2013 (recurso de casación núm. 2486/2012; ECLI:ES:TS:2013:4765) y 29 de octubre de 2012 (recurso de casación núm. 216/2012; ECLI:ES:TS:2012:7025).

No obstante, al poder derivarse la ejecución de sentencias hacia la adopción de medidas no previstas en el fallo, ello conduce al riesgo de que en fase de ejecución se analicen pretensiones que no se hicieron valer en su momento, introduciendo un grado de inseguridad e incertidumbre entre lo que son “medidas que vienen exigidas por el cumplimiento de las declaraciones del fallo” y “medidas que constituyen pretensiones que debieron haberse formulado en la fase declarativa”.

En el caso de sentencia anulatoria de licencia, en ejecución de sentencia puede plantearse la legalidad de otro acto, como lo es el de la licencia de legalización, entrándose en una espiral de debate que se aparta completamente de lo que fue el objeto de controversia en el recurso contencioso-administrativo originario³.

3.1.2

Identificación de la entidad pública empleadora e inscripción en la Seguridad Social

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1659/2025, de 16 de diciembre de 2025 (rec. casación 2165/2023), examina un asunto en el que se suscita por la Xunta de Galicia la extralimitación cometida por la Sala del TSJ de Galicia en los autos dictados en ejecución de una sentencia en la que se estimaba que la actora debía ser inscrita en el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS).

La Xunta de Galicia recurre en casación contra estos autos dictados por el TSJ de Galicia, en ejecución de la Sentencia núm. 148/2022, los cuales declaran que debe figurar como patronal en la vida laboral de la recurrente por servicios docentes como profesora de religión en centros públicos gallegos la Administración autonómica, no la Seguridad Social. La sentencia de instancia anuló resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) que negaban rectificar la vida laboral, reconociendo el alta en el RGSS por cuenta ajena independientemente de cotizaciones pendientes. Instado un incidente en ejecución de la misma (artículo 109 LJCA), y tras dar audiencia a la Xunta, el TSJ fijó como empleadora a la Consellería de Educación, por beneficiarse de los servicios en época de competencias transferidas. La Xunta alegó extralimitación de los autos de ejecución respecto del

3. Véanse las SSTs de 4 y 18 de mayo de 2004: “Lo cual, es obvio, no supone que se puedan ampliar en fase de ejecución de Sentencias los términos del debate o hacerse otras pretensiones distintas, ampliando indebidamente el contenido de la ejecución, cosa que la ley ordinaria ya prohíbe al prever un recurso al respecto (artículo 1.687.2.º LEC). Simplemente implica que la interpretación y aplicación del fallo de la Sentencia no ha de ser estrictamente literal, sino finalista (artículo 3 CC) y en armonía con el todo que constituye la Sentencia”.

fallo de la sentencia (con sustento en el artículo 87.1.c LJCA, “siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta”), aduciendo que en ella solo se decidió acerca de los servicios acreditados, pero no se debatió ni resolvió acerca de la identidad patronal, esgrimiendo vulneración de los artículos 103.2, 104.1 y 109.1 LJCA y del artículo 24 de la Constitución, y proponiendo la sustanciación de un nuevo proceso o actuación de oficio de la TGSS. El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación, afirmando que la identificación patronal es consecuencia lógica del fallo (no una nueva cuestión), integrable en la ejecución de la sentencia sin contradicción con el fallo de la misma, no apreciando causación de indefensión, pues la Xunta fue oída. Desestima la casación por no resolver cuestiones ajenas ni contradecir la sentencia a ejecutar.

3.1.3

Procesos selectivos, anulación de resultados de pruebas

El Tribunal Supremo, en la Sentencia núm. 341/2025, de 27 de marzo de 2025 (rec. casación 596/2022), analiza en interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia:

“[...] si en el ámbito de un incidente de ejecución de sentencia promovido por la parte, denunciando que los actos de ejecución llevados a cabo por la Administración se apartan del contenido de la sentencia, puede resolverse directamente sobre la forma correcta de ejecución o, ante las manifestaciones sobre una supuesta imposibilidad material de ejecución realizadas por la Administración, es necesario, en todo caso, que se hubiese planteado un incidente contradictorio del artículo 105.2 de la LJCA”.

Se recurre en casación el Auto dictado por el TSJ de Madrid, por el que se declara correctamente ejecutada una sentencia por parte de la Administración.

El recurrente participó en un proceso selectivo de la Policía Nacional. Superó las pruebas de aptitud física (primera) y de conocimientos y ortografía (segunda). La tercera prueba consistía en tres partes: reconocimiento médico, entrevista personal y test psicotécnico, respectivamente.

Tras realizar la entrevista personal, en el reconocimiento médico se le apreció discromatopsia (discapacidad de la visión de los colores), y tras las debidas comprobaciones, fue declarado no apto, por incurrir en causa de exclusión que venía contemplada en el punto 4.3.1 de la Orden del Ministerio del Interior.

Recurrida su exclusión, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso anulando la resolución impugnada y reconociendo su derecho a que se declarase que había superado la parte del reconocimiento médico.

El recurrente fue convocado para la realización de una serie de test y de la prueba de entrevista personal. No concurrió a esta última y la Administración entendió que, al haberle emplazado, había llevado a cabo todos los actos necesarios para el cumplimiento del fallo y que, por tanto, se había cumplido debidamente la sentencia.

El recurrente alegó ante el Tribunal Superior de Justicia que no concurrió porque la entrevista ya la había realizado y que la Administración, en cumplimiento del fallo, debía limitarse a valorar motivadamente la entrevista anteriormente realizada, o, en su caso, alegar imposibilidad material de ejecución, conforme al artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción. Sostenía que proceder de otra forma, como pretendía la Administración, sería nulo de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en su artículo 103.3.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid validó el actuar de la Administración, considerando completamente ejecutada la sentencia dictada en las actuaciones.

La cuestión que se suscita es si el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha privado al demandante de su derecho a obtener la ejecución de la sentencia firme en sus propios términos, por haberse alterado, en la fase de ejecución, el contenido mismo de la sentencia firme.

El recurrente realizó la entrevista personal cuando así fue llamado durante el transcurso de la convocatoria. Posteriormente, ya en ejecución de sentencia, fue citado nuevamente para la entrevista personal.

Tal proceder de la Administración no es coherente con el sentido literal del fallo de la sentencia firme, que señala:

“De acuerdo con la fundamentación jurídica anterior, procede la estimación del presente recurso, y declarar el derecho del recurrente a ser declarado apto en el reconocimiento médico, y por lo tanto a que se valoren la entrevista personal y en su caso los tests psicotécnicos realizados en su día. Si no los hubiera realizado, deberá llevarlos a cabo el mismo día, en las mismas condiciones y en unidad de acto junto con los opositores de la convocatoria más próxima a la presente sentencia, es decir, que continúe el proceso selectivo, con los mismos parámetros y criterios valorativos seguidos en la convocatoria a la que concurrió el ahora actor, y a ser valorado en los mismos detallada y motivadamente”.

La entrevista personal ya había sido realizada y, sin embargo, se buscó efectuarla de nuevo en contra de los términos literales del fallo, que contemplaba únicamente dos supuestos: que la entrevista se hubiera realizado o

que no hubiera tenido lugar, no que la entrevista hubiere de realizarse una vez más.

Señala el Tribunal Supremo que no es aceptable apartarse de lo dispuesto en el fallo y pretender que viene exigido por su cumplimiento. Si por cualquier razón era necesario realizar nuevamente la entrevista, entonces la Administración debió invocar la imposibilidad material de ejecución conforme al artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción.

Determina el Tribunal Supremo la retroacción de las actuaciones, para que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, una vez que ya se ha establecido que no cabe ejecutar la sentencia mediante la valoración de la entrevista original, adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando, en su caso, la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno, concluyendo lo siguiente:

“[...] en el ámbito de un incidente de ejecución de sentencia promovido por la parte en el que denuncia que los actos de ejecución se apartan del contenido de la sentencia, no podrá resolverse directamente sobre la forma correcta de cumplirla sin plantear el incidente contradictorio del artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción en el caso de que la Administración aduzca una supuesta imposibilidad material de ejecución”.

3.2

Ejecución de sentencias desestimatorias

El Tribunal Supremo, salvo supuestos excepcionales, limita el ámbito objetivo de la ejecución de las sentencias firmes a las que estimen el recurso contencioso-administrativo, las cuales pueden contener los siguientes pronunciamientos, de acuerdo con el artículo 71.1 LJCA:

- “1. Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:
 - a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada.
 - b) Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.
 - c) Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo.
 - d) Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la

cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia”.

Resulta ser una cuestión controvertida en la práctica procesal y por la doctrina dilucidar si la sentencia que confirma la validez del acto administrativo impugnado puede conllevar el planteamiento de un incidente de ejecución.

La jurisprudencia generalmente rechaza la ejecución de sentencias desestimatorias, salvo alguna excepción, como la contemplada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2011 (recurso de casación 3338/2010), reiterando lo declarado en la Sentencia de 20 de octubre de 2008 (recurso de casación 5719/2006):

“Es cierto que la sentencia que desestima el recurso contencioso-administrativo contra un determinado acto de la Administración tiene un contenido declarativo, pues declara la validez del acto impugnado sin modificar su contenido, de donde se deriva que, al menos en principio, el cumplimiento de la sentencia se agota con esa sola declaración. Sin embargo, tales consideraciones no permiten afirmar de forma categórica -como pretende el recurrente- que las sentencias desestimatorias no son ejecutables. En primer lugar, porque en la legislación vigente el proceso contencioso-administrativo no siempre se presenta en su modalidad tradicional de impugnación dirigida contra un acto expreso o presunto de la Administración, sino que caben supuestos de significación bien distinta como son el recurso frente a la inactividad de la Administración o frente a actuaciones materiales que constituyan vía de hecho (artículo 25 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción) en los cuales el pronunciamiento desestimatorio no significa propiamente el reconocimiento de la validez de un acto administrativo. En segundo lugar, porque, incluso en el supuesto común del recurso contencioso administrativo dirigido contra un acto expreso o presunto de la Administración, el alcance eminentemente declarativo del pronunciamiento desestimatorio del recurso no impide que puedan suscitarse incidentes de ejecución. Piénsese, por ejemplo, que la Administración vencedora en el litigio inicia luego los trámites para la revocación de ese mismo acto, o para su revisión de oficio, o, sencillamente, desiste de ejecutar la decisión cuya validez ha sido respaldada en vía jurisdiccional; y es entonces un tercero, que había comparecido en el proceso como codemandado, quien insta ante el Tribunal el efectivo cumplimiento de lo decidido en la sentencia por estar legítimamente interesado en la ejecución”.

El Tribunal Supremo, a través de su Sentencia n.º 705/2022, de 8 de junio de 2022 (Sección 5, recurso de casación 832/2021), analiza la cuestión

referente a la procedencia de resolver en sede de ejecución de una sentencia desestimatoria el planteamiento de la imposibilidad material de cumplimiento de la Sentencia en sus propios términos, tal y como establece el artículo 105.2 LJCA.

Se trata de un procedimiento contencioso-administrativo en el que una empresa quedó obligada por resolución administrativa a la devolución de derechos de emisión de gases de efecto invernadero por habérselos abonado de forma indebida. La recurrente impugna dicha resolución, y recae sentencia por la que se desestiman íntegramente sus pretensiones. Una vez dictada la sentencia, la mercantil había transmitido esos derechos a un tercero, resultando imposible su devolución, por lo que instó la ejecución de la sentencia por imposibilidad de cumplir sus determinaciones en sus justos términos (ex artículos 105.2 y 109 de la LJCA), solicitando en esta fase de ejecución la posibilidad de devolución en especie. El tribunal de instancia denegó la procedencia de la ejecución, interponiendo la actora recurso de casación por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del acceso a la ejecución, por imposibilidad de ejecución de la sentencia en sus justos términos y vulneración del principio de proporcionalidad, todos ellos finalmente desestimados. El Tribunal Supremo admite a trámite el recurso, fijando como cuestión de interés casacional a resolver si es posible o no que en el trámite de ejecución de una sentencia desestimatoria pueda determinarse la forma en que se ha de ejecutar el acto administrativo que fue objeto de impugnación en el proceso.

El Alto Tribunal indica lo siguiente: “La lógica procesal impone que ese derecho a la ejecución de la sentencia es propio de las partes demandantes que hayan visto estimadas en la sentencia sus pretensiones accionadas en el proceso, que es precisamente la que se pretende llevar a efecto con el cumplimiento de las declaraciones que al respecto se hagan, como dispone el mencionado precepto. No es propio que quien ve desestimada sus pretensiones inste la ejecución de una sentencia que, en pura lógica jurídica, no le beneficia, sino todo lo contrario”. Y continúa diciendo: “Si ello es así con carácter general, es lo cierto que adquiere características propias en el ámbito del proceso contencioso-administrativo, en el que siempre se impugna una actividad administrativa (artículo 1 y 25 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) que, al someterse al control de los Tribunales, se considera que no está ajustada al ordenamiento jurídico (artículo 70 2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)”.

Añade lo siguiente: “Ahora bien, el Tribunal deja claro cuál es la limitación a estos incidentes de ejecución, y es que “no cabe utilizar el incidente de ejecución de la sentencia para tratar de suscitar en ese limitado ámbito

de cognición cuestiones nuevas que no fueron propiamente examinadas ni resueltas en la sentencia cuya ejecución, supuestamente se trata. Dicho lo anterior, y centrados en el supuesto de hecho de la Sentencia referenciada, a saber, desestimación expresa, la Sala determina que la desestimación del recurso es la declaración de que el acto, actividad o resolución administrativa es ajustado a derecho, y, por tanto, al ser una sentencia meramente declarativa, la ejecución que procede es la del acto y no la de la Sentencia, siendo por tanto potestad de la Administración y no de los Jueces. Así mismo, y atendiendo al límite del que hemos hablado, no procede en trámite de ejecución de sentencia pretender obtener una declaración judicial distinta a la establecida en el fallo y por tanto desactivar la firmeza y ejecutividad del acto administrativo. Por todo lo anteriormente razonado, no es posible entender que, al denegarse el incidente de ejecución planteado, se haya producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de sentencia. Finalmente, en cuanto al principio de proporcionalidad invocado por el recurrente en casación, el Tribunal es tajante y declara que en la norma procesal contenciosa administrativa, no hay precepto alguno que autorice a tomar en consideración el principio de proporcionalidad en la ejecución de las sentencias, pues estas, en virtud de lo establecido en el art. 104 de la LJCA, se llevarán a puro y debido efecto, y conforme a las declaraciones contenidas en el fallo sin posibilidad de alterar dicha exigencia. En todo caso dicho principio de proporcionalidad, debería haber sido tomado en consideración por el Tribunal en los razonamientos de la Sentencia. Así el Tribunal, da respuesta a la cuestión casacional y declara que, “debe declararse que, habida cuenta de la sentencia dictada en el proceso en que se suscita el presente incidente, desestimando el recurso, no es admisible que en trámite de ejecución de sentencia pueda determinarse la forma en que se ha de ejecutar el acto administrativo que fue objeto de impugnación en el proceso”.

Recientemente, el Auto del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2026 (sección 2.ª, rec. 611/2023) inadmite a trámite un incidente de ejecución de sentencia desestimatoria del recurso contencioso promovido frente a un acuerdo de la Junta Arbitral del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, al pertenecer al órgano autor del acto impugnado controlar su debido cumplimiento.

3.3

Los “Medios Alternativos de Solución de Controversias” (MASC) y ejecución en el orden contencioso-administrativo

También se debe destacar la posibilidad de alcanzar acuerdos transaccionales en sede de ejecución o incluso procedentes de una mediación, aprobados por los órganos judiciales. Paradigmático resulta el supuesto del edificio de Unión Fenosa en A Coruña, proceso judicial que databa del año 1997, el cual concluyó con un pronunciamiento de la ilegalidad de la licencia de rehabilitación, con numerosos perjudicados, quienes se veían abocados a perder sus viviendas por la demolición del inmueble. En el seno de la ejecución de la sentencia se aprobó un “Convenio de Mediación” por Auto de 8 de febrero de 2019 (recurso 6937/1997) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Este Auto cuenta con un voto particular de uno de los magistrados que se opone a la homologación del acuerdo, por entender que la mediación es imposible en esta materia⁴.

En la actualidad, el Tribunal Supremo tiene pendiente de resolver un recurso de casación, admitido por Auto de 11 de octubre de 2023 (recurso 4028/2023), cuya cuestión de interés casacional consiste en determinar: “Si una resolución judicial firme puede ser ejecutada mediante un acuerdo entre las partes y si este acuerdo es susceptible de homologación judicial. Y, en su caso, determinar si cabe impugnar el acuerdo homologado judicialmente invocando, bien un defecto en la formación de la voluntad en alguna de las partes que intervienen en la transacción; o bien que dicho acuerdo homologado judicialmente no recoge íntegramente todos los extremos contenidos en la resolución judicial que se ejecuta”.

El recurso de casación se interpuso contra la Sentencia n.º 136/2023, de 9 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, la cual estimó el recurso de apelación formulado contra el Auto de 5 de julio de 2022, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Alicante, por el que se acuerda, al amparo del artículo 76 LJCA, homologar el acuerdo extrajudicial alcanzado por las partes en el acto de la vista del incidente de ejecución de títulos judiciales n.º 830/2010, referente a la ejecución de la Sentencia de 19 de mayo de 2017 del TSJ de la Comunidad Valenciana, estimatoria parcial del recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de 1 de octubre de 2013, recaída en un litigio deducido por una sociedad, en

4. La resolución está disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-pleno-de-la-Sala-de-lo-Contencioso-del-TSXG-homologa-el-convenio-de-mediacion-alcanzado-en-el-pleito-del-antiguo-edificio-de-Fenosa>.

calidad de agente urbanizador, contra acuerdo municipal sobre liquidación del PAI de la UE Sort, de dicho término municipal.

La doctrina que emita el Alto Tribunal resultará de capital trascendencia para conocer la virtualidad práctica de los MASC en la ejecución de sentencias y demás títulos ejecutivos en el orden contencioso, destacando que el orden contencioso carece de una regulación específica y sistemática relativa a estos medios alternativos⁵, conteniendo únicamente algunas normas que inciden en la materia, tales como el artículo 77 LJCA y el artículo 113 LJCA.

4

Las posibles actuaciones de la Administración en la ejecución de las sentencias condenatorias

Como esquema básico de las actitudes que puede adoptar la Administración ante una sentencia que le es desfavorable, podemos señalar:

A) Cumplirla en sus propios términos y en el plazo fijado.

B) Incumplirla silenciosamente, sin realizar actuación alguna. Opera el instituto de la caducidad de la acción, debiéndose instar en el plazo de 5 años previsto en el artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable supletoriamente.

C) Incumplirla de forma expresa, forzando la petición de ejecución formulada por parte interesada.

D) Cumplimiento fraudulento, cuando se dictan actos administrativos o incluso leyes encaminados precisamente a eludir el cumplimiento de las sentencias.

En el caso de incumplimiento seguido de denuncia de parte interesada, podemos destacar:

1.º) Quién puede pedir la ejecución

El artículo 104.2 LJCA permite pedir la ejecución no solo a las partes, sino también “a las personas afectadas”, por lo que es posible que la ejecución la inste quien no era parte recurrente, siempre y cuando tenga la condición de afectada.

La Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 establece que procede “entender por ‘personas afectadas’ aquéllas que puedan ver menoscabados o perjudicados sus derechos o sus intereses legítimos por efecto de la ejecución o de la inexecución de la sentencia”.

También debe destacarse la legitimación de que se encuentra investido el Ministerio Fiscal para instar la ejecución de las sentencias, fundamen-

5. Potenciados tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

talmente en el ámbito urbanístico y medioambiental, en el que existe un amplio nivel de protección de los intereses generales, y en el que los mismos pueden quedar desprotegidos por mor de la distribución competencial en la materia, en gran medida situada en el ámbito municipal; legitimación que le ha reconocido de forma expresa la disposición adicional octava de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, como había efectuado la anterior Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (directivas y Convenio de Aarhus).

La extensión de legitimación a los interesados se advierte también en los artículos 108.2 y 109.1 LJCA.

También el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, mediante Auto de 27 de noviembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 309/04), ha entendido que esta formulación amplia de la legitimación es aplicable no solo para delimitar quiénes pueden promover o impulsar la ejecución forzosa (artículos 104.2 y 109.1 LJCA, ya citados), sino también quiénes pueden instar ante el órgano jurisdiccional el cese o la reposición de la actividad administrativa que contraviniera los pronunciamientos de la sentencia (artículo 108.2 LJCA), o promover el incidente para que se declaren nulos los actos o disposiciones que sean contrarios al fallo o que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento (artículo 103.4 y 5 LJCA).

En cambio, no se configura de forma tan amplia en los artículos 84 y 91 LJCA la legitimación para solicitar la ejecución provisional de las sentencias pendientes de recurso de apelación o de casación.

2.º) Qué medidas puede adoptar el juez o tribunal

Una vez transcurrido el plazo para la ejecución voluntaria y no llevada a cabo la misma por la Administración, ante la denuncia de parte procesal o persona afectada, la LJCA habilita al Tribunal para una amalgama de medidas posibles, de conformidad con el artículo 108 LJCA, que dispone lo siguiente: “Si la sentencia condenare a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento”:

a) **“Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios”**. Esta llamada a la ejecución directa por el órgano jurisdiccional, entiendo, es un bonito “brindis al sol” sin posibilidades de éxito, pues los tribunales carecen, con carácter general, de medios propios para hacer efectivos sus pronunciamientos, especialmente en las condenas de hacer.

b) **“Requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada”**. Puede entenderse como dirigirse directamente a los funcionarios, ordenando una determinada actuación.

Este deber de colaboración viene constitucionalmente impuesto con carácter general en el artículo 118 CE: “Es obligado [...] prestar la colaboración requerida por éstos [juzgados y tribunales] en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”, estando reiterado por el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las Leyes”.

c) **“Requiriendo —a falta de medios propios del Tribunal y del incumplimiento del requerimiento de colaboración por parte de las autoridades y agentes de la Administración condenada— colaboración a otras Administraciones públicas, a través de los procedimientos establecidos al efecto”**.

Es la llamada ejecución “comisarial”. Como en el supuesto de requerir la colaboración del Consell Insular para que ejecute una sentencia en lugar del Ayuntamiento, aplicado en la ejecución de Ses Covetes, en Mallorca (Sentencia del TSJ de les Illes Balears de 29 de mayo de 2007, confirmada en casación por el Tribunal Supremo).

En el caso de ejecuciones dinerarias, el juez o tribunal podría requerir a Administraciones deudoras de la condenada para que no le pagasen, y que dichos créditos de la deudora fuesen transferidos al órgano judicial para ejecutar la sentencia.

d) **Ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada** (artículo 108.1.b): se entiende que el juzgado o tribunal encomienda a un tercero la demolición. Como adjudicar una obra de demolición a una determinada empresa y derivar luego los gastos al ayuntamiento o Administración incumplidora.

e) **Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera eficacia** (artículo 108.1.b), que constituye un título abierto y que permite cualesquiera medidas.

3.º) *Otras medidas para asegurar el cumplimiento*

a) Supuesto de condena a pago de cantidad líquida, artículo 106 LJCA.

Prevé la posibilidad de que, si la Administración no paga en el plazo de tres meses computados desde la comunicación de la misma al órgano administrativo, se pueda instar la ejecución forzosa e incrementar el tipo de interés a devengar en dos puntos. El cómputo de este interés reforzado lo será desde la sentencia en primera instancia (STS de 24 de junio de 2005).

Con la finalidad de coincidir con la normativa presupuestaria, la LJCA ha ampliado a “tres meses” el plazo general de dos previsto para la ejecución voluntaria de las sentencias en el artículo 104.2; plazo, pues, de tres meses, que habrá de computarse “desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla”; el legislador, pues, para proceder al incremento del interés en dos puntos, se inclina por no ser suficiente la simple notificación de la sentencia al representante procesal de la Administración, de conformidad con lo establecido en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas —que es lo exigido en el n.º 2 para el simple abono de los intereses—, sino que, como en un plus de garantías para la Administración, se requiere la “comunicación” de la sentencia al órgano que deba cumplirla.

El precepto contempla también la doble posibilidad de que (106.4) el Tribunal pueda proceder a modular la ejecución de la sentencia en el caso de que la misma fuera susceptible de “producir trastornos graves a su Hacienda”, así como (106.6) de proceder a la compensación de deudas que “cualquiera de las partes podrá solicitar [...] con créditos que la Administración ostente contra el recurrente”.

b) En cualquier supuesto: la imposición de multas coercitivas.

El artículo 112 LJCA permite: a) “imponer multas coercitivas del 150 a 1.500 € a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiera lugar”; o b) “deducción de testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder”.

c) Cláusula de cierre.

El artículo 112 LJCA, en sus primeros párrafos, establece que, “transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado”, por si la enumeración de medidas e instrumentos descritos anteriormente al servicio de la Administración de Justicia no fueran suficientes.

5

La ejecución fraudulenta o disimulada

En este capítulo vamos a abordar los supuestos en que la reticencia de la Administración al cumplimiento de la sentencia no se limita a una actitud pasiva de silencio, inacción o dejadez ante las peticiones de cumplimiento, sino de activa realización de actuaciones tendentes a evitar el cumplimen-

to indeseado de la sentencia, pero adornándolas como actos con los que se llega al supuesto cumplimiento.

Nos referimos a supuestos en los que la Administración procede formalmente a la ejecución de la sentencia dictada, mediante los pronunciamientos, actos o actuaciones para ello necesarios, pero, sin embargo, el resultado obtenido no conduce justamente a la finalidad de cumplir la sentencia en la forma y los términos que en esta se consignan, sino precisamente a evitar la ejecución, o al menos retrasarla.

Se trata, en definitiva, de lo que las SSTs califican como “desobediencia disimulada”, que se traduce en cumplimiento defectuoso o en formas de ejecución indirecta, como lo son la modificación de los términos estrictos de la ejecutoria, la reproducción total o parcial del acto anulado, o la emisión de otros actos de contenido incompatible con la ejecución del fallo (Auto del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1988).

Estos subterfugios para evitar la ejecución pueden consistir en:

- Modificar el planeamiento para legalizar lo que era ilegal.
- Dictar un nuevo acto supuestamente distinto, pero del mismo contenido que el anulado.
- Algunos casos curiosos, entre los que se encuentra el famoso de las casas de Deià (resuelto por sentencia firme del Tribunal Supremo de fecha 1 de marzo de 2005), en el que, una vez que se declararon ilegales las licencias de construcción de unas viviendas, entre otros motivos, por la afectación al paisaje provocada con el desmonte efectuado para su ejecución, resulta que luego se aprobó —como instrumento para legalizar y evitar la demolición impuesta por la sentencia— nada menos que un plan especial de protección, pero cuyo contenido real no era la protección del medio ambiente, como su nombre parecía indicar, sino la protección de los desmontes y edificaciones que lo habían dañado.

Dentro de la pléyade de instrumentos que utiliza la Administración para la ejecución fraudulenta, por encima de todos, está aquel que permite retrasar y ganar tiempo.

La ejecución de la sentencia es incómoda, con multiplicidad de incidentes posibles, y en este caldo de cultivo es muy fácil retrasar la ejecución dictando actos de aparente cumplimiento, formulando incidentes de ejecución y, en definitiva, eternizándola.

Con frecuencia las Administraciones tratan de justificar esta resistencia al cumplimiento de las sentencias mediante invocaciones al pragmatismo, al enorme coste económico de las demoliciones o los trabajos de reposición

ordenados en la resolución judicial, cuando no a los problemas sociales que habría de generar la efectiva ejecución del fallo.

6

La nulidad de los actos contrarios a los pronunciamientos de las sentencias

Como corolario de los argumentos ya expuestos, y precisamente porque para la ejecución de la sentencia será precisa la emisión de nuevos actos administrativos por la Administración que la ejecuta, el artículo 103.4 LJCA establece una cautela cuando estos nuevos actos no están encaminados a ejecutar, sino precisamente a no ejecutar.

Frente a ello, el precepto dispone que “serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”.

- Concurren dos condicionantes: a) un requisito objetivo (que sean contrarios al fallo) y b) un requisito subjetivo (que se hayan dictado con la finalidad de eludir el cumplimiento de las sentencias).
- Se declara la nulidad en la misma fase de ejecución de sentencia, sin necesidad de nuevo recurso impugnándolo.
- Debe ser a instancia de parte, nunca es posible de oficio, lo que demuestra que rige el principio dispositivo en fase de ejecución forzosa. El hecho de que este artículo 103.5 se refiera, exclusivamente, a la “parte” para solicitar la nulidad de los actos dictados, con posterioridad a la sentencia, contrarios a los pronunciamientos de la misma, parece que impediría que tal solicitud pudiera ser formulada también por las “personas afectadas”, a las que se refiere el artículo 104.2, para poder instar la ejecución forzosa de la sentencia.

No obstante, el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, mediante Auto de 27 de noviembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 309/04), ha entendido que esta formulación amplia de la legitimación es aplicable no solo para delimitar quiénes pueden promover o impulsar la ejecución forzosa (artículos 104.2 y 109.1 LJCA), sino también a la hora de determinar quiénes pueden instar ante el órgano jurisdiccional el cese o la reposición de la actividad administrativa que contraviniera los pronunciamientos de la sentencia (artículo 108.2 LJCA) o promover el incidente para que se declaren nulos los actos o disposiciones que sean contrarios al fallo

o que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento (artículo 103.4 y 5 LJCA).

Como explica el citado Auto del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2006, la finalidad perseguida por tales disposiciones es inequívoca: “se trata de evitar (en aras del mejor otorgamiento de una tutela judicial efectiva sin dilaciones ni entorpecimientos) el encadenamiento sucesivo de nuevos recursos contencioso administrativos en relación con el mismo asunto, facilitando que en el curso del mismo proceso pueda revisarse si la actividad de ejecución de la sentencia ha sido en verdad respetuosa con lo resuelto o si se ha apartado del fallo bajo la sólo aparente cobertura de un acatamiento meramente formal”.

Como es lógico, el problema está en el requisito subjetivo, y habitualmente deberá utilizarse el elemento de las presunciones, ya que, en definitiva, no se está imputando, sino que la Administración está actuando en desviación de poder, es decir, utilizando una potestad de que dispone para una finalidad distinta de aquella para la que tiene dicha potestad.

Una modalidad de este fraude es el supuesto de la alteración del planeamiento posterior a la Sentencia a ejecutar.

Sobre el problema más concreto de si una modificación del planeamiento origina la imposibilidad jurídica de ejecución de una sentencia, cuando pretende legalizar aquello que la sentencia anuló, del examen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo solo puede concluirse que esa modificación no será causa de inejecución de la sentencia si ha sido realizada con la intención de incumplir la sentencia o, mejor, con la intención de que esta no se ejecute.

Esta conclusión (matizada y que remite la solución al examen de las circunstancias concretas en cada caso) justifica la diversidad de decisiones que el Tribunal Supremo ha adoptado, y que van desde la afirmación de que la modificación del planeamiento es causa de inejecución de las sentencias (autos de 3 de mayo de 1989 y 22 de febrero de 1994, y sentencia de 12 de septiembre de 1995) hasta la conclusión de que la modificación del planeamiento no es causa de inejecución (autos de 5 de abril de 1988 y 16 de julio de 1991, y sentencia de 23 de julio de 1998).

Se ha de indagar si la modificación del planeamiento responde a una efectiva necesidad de orden urbanístico, o si simplemente tiene por objeto exclusivo la inejecución de la sentencia.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2009 (rec. 2573/2005) indica que la carga de la prueba acerca de que el planeamiento no se modifica para vulnerar la sentencia y que responde a una finalidad de

mejora de la ordenación urbanística corresponde a la Administración (inversión de la carga de la prueba).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2008 (rec. 3317/05) determina que “sobre el problema más concreto de si una modificación del planeamiento origina la imposibilidad jurídica de ejecución de una sentencia, cuando pretende legalizar aquello que la sentencia anuló, del examen de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo sólo puede concluirse lo siguiente: esa modificación no será causa de inejecución de la sentencia si ha sido realizada con la intención de incumplir la sentencia, o mejor, con la intención de que ésta no se ejecute” (sentencias 5 de abril de 2001 y 10 de diciembre de 2003). Por tanto, “las modificaciones del planeamiento destinadas a imposibilitar la ejecución de una sentencia no pueden prevalecer frente a ésta, como es el caso, ha de ser mantenida” (STS 24 de febrero de 2003). De manera que ha de demostrarse “que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico” (STS 10 de diciembre de 2003).

7

La modificación legislativa motivada por una sentencia anterior

El artículo 103.4 de la Ley Jurisdiccional contempla el supuesto de actos administrativos que se dictan con posterioridad a la sentencia y con el objetivo de impedir su cumplimiento. No prevé la LJCA —porque no le corresponde— que esta actitud tendente a la inejecución se realice mediante ley.

Sobre la cuestión, varias reflexiones:

- La primera, la facilidad con que se puede aprobar una ley una vez que se cuenta con la mayoría necesaria. Puede ser más fácil hacer una ley que una ordenanza municipal, porque el mecanismo suele ser el de introducir una disposición adicional a una ley en tramitación.
- Si se tiene mucha prisa, se acude a la figura del decreto ley.
- Si vemos que mediante ley se adoptan decisiones propias de actos administrativos, qué mejor que una ley para desactivar la ejecución de una sentencia. Además, con una notable ventaja: la ley no es recurrible en vía contencioso-administrativa, y por tanto el juez o tribunal deberá acatarla o plantear cuestión de inconstitucionalidad.

Si la acata, problema resuelto para la Administración.

Si se plantea cuestión de inconstitucionalidad, también, porque ya hemos dicho que uno de los objetivos de la Administración es el de ganar tiempo, y de este modo se logra.

Una vez superada la tradicional concepción de la ley como necesariamente general —mediante leyes singulares o mediante leyes que, sin ser singulares, introducen un mandato singular—, las convalidaciones legislativas relativas a actuaciones de las Administraciones públicas que, vistas las normas entonces vigentes, se prevea que vayan a ser declaradas ilegales por los tribunales —o que ya lo hubieran sido en sentencia no firme—, constituyen una injerencia del Poder Legislativo que dejará sin efectos prácticos esa previsible declaración de ilegalidad, alterando para ello retroactivamente el marco normativo, es decir, modificando el parámetro jurídico sobre el que el control judicial tiene que operar —o ya ha operado en sentencia no firme—.

Ese es el caso de la presa de Itoiz, en Navarra —Sentencia de la Audiencia Nacional de 29/09/1995, Ley Foral 9/1996, Sentencia del Tribunal Supremo de 14/07/1997, Sentencia del Tribunal Constitucional número 73/2000 y Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27/06/2004—.

Por tanto, el legislador puede hacer uso de su capacidad de innovar el ordenamiento jurídico cuando no se vea afectada la tutela judicial efectiva, es decir, cuando no hay proceso o no hay proceso pendiente, pero el legislador no puede traspasar ese límite, esto es, no puede convalidar la actuación administrativa ilegal así declarada en sentencia firme a no ser, primero, que se lleve a cabo esa modificación atendiendo a poderosas razones que tengan en cuenta valores y bienes constitucionalmente protegidos, y, segundo, que la modificación guarde la debida proporción entre los intereses que protege y los intereses que ya ha protegido la sentencia firme —en ese sentido, sentencias del Tribunal Constitucional números 273/2000, 312/2006 y 74/2010, y sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 09/12/1994, asunto *Refinerías Griegas Stran y Stratis Andreadis contra Grecia*, de 22/10/1997, asunto *National&Provincial Building Society contra el Reino Unido*, de 28/10/1999, asunto *Zielinki, Pradal y González y otros contra Francia*, de 27/06/2004, asunto *Gorraiz Lizárraga y otros contra España*, y de 29/07/2008, asunto *Vidal Escoll y Guillán González contra Andorra*—.

Además, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la injerencia del legislador cabe incluso considerarla arbitraria, es decir, contraria al artículo 9.3 de la Constitución: primero, cuando la intervención del legislador tiene por única base dejar sin efecto una condena a la Administración, y segundo, cuando el legislador introduce un cambio sustancial en la ordenación jurídica previa que los afectados no hubieran podido prever.

8

Particularidades de la ejecución de sentencias dictadas en materia urbanística

Como vemos, en este ámbito es donde se producen los puntos más controvertidos.

Si la resolución administrativa impugnada era la que otorgaba la licencia o la que no instaba la medida de disciplina urbanística, la sentencia estimatoria es contraria a la voluntad de la Administración, y estas son las que generan más problemas, ya que se ejecutarán frente al criterio de la Administración.

En este último contexto es bastante habitual (incumplimiento disimulado) una serie de conductas reticentes al cumplimiento. En particular, si se trata de una sentencia que anula una licencia concedida y con ella se pretende la demolición de la obra ejecutada conforme a licencia, toda vez que a la demolición le seguirá una petición de indemnización de daños y perjuicios formulada por el propietario que construyó conforme a licencia y que luego se ha anulado judicialmente. El titular de la licencia reclamará indemnización al ayuntamiento.

En el supuesto de legalización posterior, no basta con la simple alegación de que la obra sería legalizable; se requiere efectiva licencia de legalización. La Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2007 (RC 692/2004) puso de manifiesto lo siguiente:

“[...] no compartimos la tesis de la entidad mercantil recurrente ni la del Ayuntamiento de XXX, porque el incidente previsto en el invocado artículo 105.2 de la Ley de esta Jurisdicción no tiene la finalidad de examinar y declarar jurisdiccionalmente si la obra ordenada demoler en sentencia es legalizable o si la licencia de actividad debe o no ser otorgada por haber desaparecido las circunstancias que, según la sentencia, lo impedían, sino la de comprobar si concurren o no causas de imposibilidad material o legal de ejecutar dicha sentencia, de modo que, para ello, como con toda corrección señala la Sala de instancia en los autos recurridos, es imprescindible que la Administración competente haya resuelto acerca de la legalización de la obra y de la actividad, de manera que, una vez tramitados los oportunos expedientes a tal fin y dictada la resolución otorgando las oportunas licencias por ser conforme a derecho su concesión, podrá el órgano obligado al cumplimiento de la sentencia promover eficazmente el incidente de imposibilidad material o legal de ejecutarla, lo que en este caso no ha sucedido, aunque el Ayuntamiento haya manifestado, según hemos indicado, su voluntad de comprobar si la edificación y la actividad, cuyas licencias fueron

anuladas en la sentencia con orden expresa de demolición, deben ser objeto de legalización mediante la expedición de nuevas licencias”.

Como ejemplo, si se impugna la licencia concedida para un edificio de 5 plantas cuando el plan solo permite 4, pese a que la anulación lo es de toda la licencia (la única), la ejecución no pasa por la demolición de todo el edificio, sino que es posible presentar un proyecto de legalización que contemple la demolición de la última planta y que con ello quede legalizado el edificio.

¿Y si no se ejecutan las demoliciones parciales que conlleva el proyecto de legalización? No estaría completamente ejecutada la sentencia.

9

Ejecución de sentencias concernientes a la potestad reglamentaria

La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2008 (rec. 3247/2006) examina un caso de gran interés, relativo a la ejecución de una sentencia que condenó a la Administración a dictar una disposición reglamentaria. En 1987 se dictó el Real Decreto 992/1987, cuya disposición transitoria primera preveía que se dictara una norma sobre la forma y el plazo en que los ATS y los diplomados en enfermería podrían obtener el título de enfermero especialista. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia en el año 2000, declarando el derecho del demandante a que se realizara dicho desarrollo reglamentario, que en esa fecha no se había efectuado todavía por la Administración. En 2005 se dictó esa norma de desarrollo, pero estaba redactada en términos que (según tesis de la Administración) hacían imposible acceder al título de enfermero especialista en la especialidad pretendida por el actor, y la Sala de instancia consideró que su sentencia había quedado debidamente ejecutada desde el momento en que, al fin y al cabo, el desarrollo reglamentario de la Ley se había producido (sin perjuicio de la posibilidad de impugnar de nuevo, en un proceso distinto, esa novedosa regulación reglamentaria). La Sala de casación entiende, por el contrario, que esta sugerencia o invitación al recurrente “a iniciar un nuevo calvario administrativo y judicial [...] constituye, a juicio de este Tribunal, un auténtico sarcasmo, aún cuando estamos seguros que no fue esa la intención de la Sala de instancia, para conseguir hacer efectiva la tutela judicial en un nuevo proceso que, como éste, podría durar otros trece años” (FJ 3.º). Entrando, pues, en el estudio del reglamento últimamente dictado por la Administración, considera el Tribunal Supremo que para tener por cumpli-

da la sentencia del Tribunal de instancia no basta con dictar otra norma del mismo rango que el impuesto por dicha sentencia, sino que ese desarrollo reglamentario ha de ser coherente y respetuoso con la disposición que se trata de desarrollar y con el mismo derecho reconocido en sentencia firme, pues de otro modo el derecho fundamental a la plenitud del fallo se convertirá en papel mojado. Por eso, se declara el derecho del recurrente a que se puedan cumplimentar en el plazo de seis meses los requisitos establecidos con carácter general en el Real Decreto de 1987 para la obtención del título de enfermero especialista en Asistencia Obstétrica.

10

La regla del artículo 108.3 LJCA

En los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, el juez o tribunal ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe (artículo 108.3 LJCA).

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1409/2017, de 21 de septiembre de 2017 (rec. 477/2016), afirma que el artículo 108.3 LJCA no puede ser considerado un supuesto de imposibilidad material o legal de ejecución de la sentencia ni justifica la suspensión o inejecución de su fallo, pues la suspensión automática de la ejecución de una sentencia que entrañara la demolición de un inmueble no resultaría conforme ni compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se concreta en un derecho de contenido prestacional a que la sentencia sea llevada a su debido efecto y en sus propios términos.

Así, según dice la sentencia:

“[...] el legislador no ha modificado el art. 105.1 LJCA cuya prohibición de suspender sigue vigente sin matiz alguno, sino que ha incorporado dicha medida dentro del art. 108 LJCA, precepto que tanto desde una perspectiva temporal como sistemática permite afirmar que el legislador no ha pretendido dispensar a los propietarios y a la administración de una medida genérica e indiscriminada de suspensión o paralización temporal de las ejecuciones de las sentencias de demolición de inmuebles, sino de dotar al juez, una vez acreditada la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la demolición, de determinados poderes en orden a que dicha demolición no haya de causar efectos irreparables en

los terceros adquirentes de buena fe. Esto es, mientras el art. 105 lo que prevé son supuestos de inejecución de sentencias por causas legales o materiales, el art. 108.3 se sitúa en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca en un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia.

Consecuentemente se ha de entender que lo que hace la norma no es regular un obstáculo a la ejecución, sino añadir un deber de hacer en la ejecución de estos fallos. Al deber de demoler, se une el de garantizar los perjuicios que puedan derivarse para los adquirentes de buena fe. En caso de no hacerlo, el juez debe ocuparse de que así sea, adoptando medidas de coerción y exigiendo responsabilidades de todo tipo, hasta que se haya constituido la garantía, voluntariamente o de forma forzosa, esto es el juez deberá, dentro del mismo proceso de ejecución de la sentencia de demolición, ir resolviendo paralelamente sobre estas cuestiones, teniendo como objetivo final conseguir la restauración del orden jurídico alterado, finalidad conforme al interés público que el proceso demanda, sin perjuicio de la tutela de los intereses privados que puedan verse concernidos”.

En consecuencia, el supuesto contemplado en el artículo 108.3 LJCA no constituye ninguno de los dos supuestos regulados en el artículo 105 LJCA de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia.

Como dice la Sentencia del Alto Tribunal de 21 de septiembre de 2017: “Basta con un mero examen literal de la previsión incorporada al art. 108.3 LJCA, para concluir que ninguno de tales supuestos se recoge o regula en tal precepto, dado que ni se ha producido un cambio en la normativa tenida en consideración para acordar la demolición de lo ilícitamente construido, ni tal demolición aparece como materialmente imposible”.

Por todo ello, concluye la sentencia que “el legislador, junto con la finalidad de preservación del interés público que protege la ejecución de sentencias urbanísticas en cuanto instrumento dirigido al restablecimiento de la realidad física alterada, ha tratado de introducir la defensa y protección por parte del órgano judicial de los intereses privados de aquellos que habiendo adquirido de buena fe, pueden resultar perjudicados por tal ejecución, si bien, consideramos, que dicha protección no puede alzarse ni considerarse preeminente al interés público que en el proceso se trata de proteger y restaurar”.

Esta doctrina jurisprudencial (seguida y ampliada por las sentencias del Tribunal Supremo núm. 1191/2028, de 11 de julio, rec. 140/2017; núms. 475/2028 y 476/2018, ambas de 21 de marzo, recs. 138/2017 y 141/2017; núm. 868/2018, de 25 de mayo, rec. 325/2016; núm. 1020/2018, de 18 de junio, rec. 1093/2017) conduce a la aplicación del artículo 108.3 LJCA —reservado a los

supuestos en que el juez o tribunal declare contraria a la normativa la construcción de un inmueble, y ordene motivadamente su demolición y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada— con arreglo a los siguientes criterios:

- a) No autoriza la suspensión o inejecución de la sentencia que ordena la demolición de inmuebles, por cuanto no constituye un supuesto de imposibilidad material o legal de ejecución.
- b) Constituye un instrumento que tiene por objeto la protección de los intereses privados de quienes adquirieron el inmueble de buena fe y puedan resultar perjudicados por su demolición, asegurando que tales perjuicios queden garantizados.
- c) En el proceso de ejecución de la sentencia de demolición el juez debe ocuparse de que tales perjuicios queden garantizados, adoptando las medidas de coerción y exigiendo las responsabilidades de todo tipo que procedan, hasta que se haya constituido la garantía, sea voluntariamente o de forma forzosa.
- d) La finalidad perseguida por la sentencia de demolición, consistente en la restauración del orden jurídico alterado, debe prevalecer sobre la protección de los intereses privados que puedan verse concernidos.

Este último criterio entraña una singular relevancia, pues impide que, so pretexto de la defensa de los intereses privados de los adquirentes de buena fe y ante la no obtención de las garantías necesarias, pueda eludirse la ejecución de la sentencia en sus propios términos y, por ende, evitarse la demolición.

Interpretado en este sentido el artículo 108.3 LJCA, no aprecia el Tribunal Supremo vicio alguno de inconstitucionalidad en el mismo⁶, pero restan aún por despejarse numerosas dudas acerca de la forma en que debe proceder el órgano judicial para asegurar la ejecución de la sentencia protegiendo, al mismo tiempo, los derechos de los adquirentes de buena fe.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2018, rec. 115/2017, y de 28 de junio de 2018, rec. 1/2016, declaran que la exigencia de la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, a la que se refiere el artículo 108.3 LJCA como condición previa a la demolición de un inmueble ordenada por un juez o tribunal, no precisa la tramitación de un procedimiento contradictorio ni requiere que tales indemnizaciones hayan sido fijadas como debidas en un procedimiento de responsabilidad patrimonial o en un incidente

6. Las tachas de inconstitucionalidad se declararon respecto de la Ley de Cantabria 4/2013, de 20 de junio, en la modificación operada en la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (STC 92/2013, de 22 de abril), así como la Ley 8/2012 de Galicia (STC 82/2014, de 28 de mayo).

de ejecución de sentencia en el que se declare y reconozca el derecho del tercero y se determine la cantidad líquida que resulte exigible por el mismo, sino que se configura como un trámite integrado en la ejecución de sentencia, que consiste en la adopción por el órgano jurisdiccional de las medidas de aseguramiento que resulten suficientes para responder del pago de las indemnizaciones que puedan reconocerse a terceros de buena fe al margen del proceso, medidas de aseguramiento que han de ser valoradas, en su existencia y alcance, por el órgano judicial atendiendo a los datos y elementos de juicio de que disponga y que pueda recabar en el procedimiento, resolviéndose las controversias que puedan surgir al respecto en el correspondiente incidente de ejecución de sentencia, como dispone el artículo 109.1 de la Ley Jurisdiccional.

La STS de 28 de enero de 2019, rec. 5793/2017, declara que, “[...] sin perjuicio de que la existencia de un procedimiento abierto de responsabilidad patrimonial constituye un elemento indiciario de la existencia de terceros perjudicados a efectos de la fijación de garantías, cuando la administración por mandato judicial, incluso por iniciativa propia, inicie un procedimiento de responsabilidad patrimonial para fijar las indemnizaciones derivadas de una ilegalidad urbanística, culminando dicho expediente con el abono de las indemnizaciones fijadas en el mismo, resulta evidente que no será preciso el juego del art. 108.3, dado que los derechos de los terceros afectados no necesitarán ser garantizados, al haber quedado previamente completamente satisfechos”.

11

Suspensión e inexecución de sentencias

11.1

Indicación general

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se eliminó la potestad gubernativa de suspensión e inexecución de sentencias, pero permitiendo la expropiación de derechos reconocidos por estas frente a la Administración.

De ahí que la LJCA proclame con rotundidad que “no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inexecución total o parcial del fallo” (artículo 105.1), si bien regula a continuación la posibilidad de que concurran causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia (artículo 105.2) y precisa las causas de utilidad pública o de interés social que per-

miten expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración (artículo 105.3).

11.2

Imposibilidad de ejecución

Si concurrieren causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento debe manifestarlo a la autoridad judicial a través de su representante procesal en el plazo de dos meses, a fin de que el juez o tribunal, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno (artículo 105.2 LJCA).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2007 recuerda que es doctrina constitucional expresada, entre otras, en las SSTC 58/1983, 67/1984, 109/1984, 149/1989 o 190/1990, aquella en la que se afirma lo siguiente:

“[...] tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo, como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario u otro tipo de prestación.

Esas razones, para ser atendibles y para poder justificar, así, esa sustitución, deben ser jurídicas, en el sentido de que tengan sustento y deriven de una recta interpretación del ordenamiento jurídico; y deben ser de entidad, en el sentido de ser lo suficientemente intensas como para justificar que lo estatuido en el fallo sea sustituido por un equivalente pecuniario u otro tipo de prestación”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2007 afirma que “la presencia de terceros adquirentes no es, causa de imposibilidad legal o material de ejecución de una sentencia firme que ordene el derribo de lo adquirido. Como tampoco lo son los actos de la Administración que hubieran podido generar en ellos la confianza de la legalidad de lo adquirido”.

También ha declarado la jurisprudencia (sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003 y 4 de mayo de 2004) lo siguiente:

“Cuando media una sentencia anulatoria de una licencia por disconformidad con el planeamiento, la nueva ordenación no deja sin efecto aquella sino que, si acaso, pudiera constituir un supuesto de imposibilidad legal de su ejecución teniendo bien presente que esta Sala ha

declarado reiteradamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia, pese a que formalmente resultare amparada por una nueva ordenación, si estimare ésta ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello derivaren para la Administración”.

12

Ejecución provisional

Con el fin de disuadir de la interposición de recursos que pretendan únicamente retrasar la ejecución de las sentencias dictadas, se permite la ejecución provisional de las que han sido objeto de recurso de apelación o de recurso de casación.

En los casos se singulariza el supuesto de que de dicha ejecución puedan derivarse “perjuicios de cualquier naturaleza”, en cuyo caso “podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios”. Además, podrá exigirse la presentación de una caución de garantía para responder de dichos perjuicios. Se prescribe, en fin, que “se denegará la ejecución provisional cuando pueda crear situaciones irreversibles o perjuicios de difícil reparación”, según dispone el artículo 91 LJCA.

13

Relación de sentencias y autos del Tribunal Supremo en materia de ejecución de sentencias

a.- Autos dictados en ejecución

- ATS 18/03/2026 (REC. 631/2023, sección 5.^a). Ejecución de la tasación de costas, aplicación de los intereses legales más dos puntos.
- ATS 16/03/2026 (REC. 611/2023, sección 2.^a). Inadmisión a trámite del incidente de ejecución frente a sentencia desestimatoria.
- ATS 25/02/2026 (REC. 421/2024, sección 4.^a). Despacho a ejecución de STS 596/2025, de 21 de mayo, por la que se ordena a la Administración del Estado a dictar disposición reglamentaria que regulase la jubilación anticipada de los miembros del CNP encuadrados en el RGSS en condiciones de igualdad con Policía autonómica y local.

- ATS 06/02/2026 (REC. 1122/2022, sección 2.^a). Devengo de intereses por retraso en el cumplimiento, artículo 106.2 LJCA, cómputo desde la notificación de la sentencia a la Administración obligada al pago.
- ATS 18/06/2025 (REC. 1560/2021, sección 2.^a). Inadmisión a trámite del incidente de ejecución frente a sentencia del TS dictada en casación. Órgano judicial competente es el que dictó la sentencia en primera instancia.
- ATS 23/07/2025 (REC. 22/2025, sección 5.^a). Se impugna por el Gobierno de Canarias el silencio manifestado por el Gobierno central al requerimiento para que los menas puedan acceder al sistema de acogida de protección internacional. Se dictó Auto por el TS el 25 de marzo de 2025, otorgando una medida cautelar positiva; se solicita la ejecución de la medida cautelar. Doctrina sobre ejecución en medidas cautelares.
- ATS 24/09/2025 (REC. 72/2024, sección 5.^a). Supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por la declaración de inconstitucionalidad del IIVTNU; la ejecución de la Sentencia estimatoria no engloba la devolución de las cuotas tributarias satisfechas como ingresos indebidos.
- ATS 02/12/2025 (REC. 254/2023, sección 3.^a). Despacho a ejecución de la Sentencia del TS de 22 de julio de 2024 que anula parte de la Orden TED/1315/22. Ejecución en el supuesto de anulación de disposiciones generales.
- ATS 19/12/2025 (REC. 6156/2025, sección 1.^a). Ejecución provisional en casación y medidas cautelares, Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Tercera del TS de fecha 26/11/2025.

b.- Sentencias

- STS 1649/2025, 15/12/2025 (REC. 7348/2024). Estima casación contra Sentencia del TSJ de Aragón que anuló auto de ejecución del Juzgado n.º 2 de Zaragoza. Función pública, nombramientos discrecionales. Profesor emérito en la Universidad. Imposibilidad material, artículo 105.2 LJCA.
- STS 1260/2025, 08/10/2025 (REC. 4330/2024) y otras. Estima recurso de casación contra auto TSJ de Madrid que consideraba correctamente ejecutadas sentencias que anulaban pruebas en proceso selectivo del CNP. Prueba psicotécnica. Diferencias sustanciales entre la convocatoria de origen y la resultante de la ejecución de sentencia. Aplicar la nota de corte de la nueva convocatoria en la que se realiza la prueba.

- STS 19/05/2025 (REC. 1801/2022, sección 3.^a). Recurribilidad en casación de autos de ejecución, no trasladables los requisitos de los autos apelables.
- STS 02/06/2025 (REC. 750/2023, sección 4.^a). Derechos fundamentales. Contaminación acústica, inactividad de la Administración. Ejecución de la sentencia de instancia, fijación de la indemnización.
- STS 02/03/2016 (REC. 1626/2015, sección 5.^a). Ejecución de Sentencia del TSJ de Castilla y León (Valladolid) que anuló aprobación de la modificación parcial del PGOU de Valladolid. Disposiciones generales, ámbitos de la ejecución de sentencias anulatorias no conllevan únicamente su publicación. Incompetencia del órgano judicial de señalar los concretos términos materiales de la regulación.
- STS 09/02/2022 (REC. 162/2022, sección 5.^a). Valdecañas, ejecución. Nulidad declarada del Proyecto de Interés Regional en ámbito RED Natura 2000. El TSJ Extremadura consideró que la sentencia era inejecutable en parte por imposibilidad material, aduciendo motivos socioeconómicos. Estimación recurso de casación, procede la demolición íntegra. Relación con la STC 134/2019, de 13 de noviembre, y la STS 149/2025, de 25 de septiembre.
- STS 03/04/2017 (REC. 575/2017, sección 4.^a). Derechos fundamentales. Contaminación acústica, inactividad de la Administración. Ejecución de la sentencia de instancia. Aeropuerto de Barajas. El TS no considera ejecutada la Sentencia TSJ Madrid.
- STS 05/04/2024 (REC. 561/2024, sección 2.^a). Tributos, supuestos de anulación de liquidaciones y sanciones por motivos de fondo. Los nuevos actos dictados quedan fuera del ámbito de la ejecución.
- STS 10/11/2006 (REC. 4020/2003, sección 4.^a). Los actos dictados en ejecución de sentencia no pueden ser impugnados de forma autónoma en un segundo recurso contencioso-administrativo.