

EJECUCIÓN FORZOSA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN GALLEGA*

Compulsory Enforcement regarding the Protection of Town Planning Legality. Special reference to Galician legislation

Por: MARÍA JOSÉ VALENZUELA RODRÍGUEZ

Jefa del Servicio Jurídico-Administrativo de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Xunta de Galicia

mvamj@yahoo.es

RESUMEN: La ejecución de sentencias en materia de legalidad urbanística se erige como uno de los principales obstáculos a la hora de lograr la perfecta comunión entre la normativa urbanística y su objeto de aplicación: el suelo. El presente trabajo analiza de manera pormenorizada las diferentes posibilidades de ejecución forzosa al alcance de la administración para lograr el restablecimiento de la legalidad urbanística contravenida, tanto en vía administrativa como jurisdiccional. Se reflexiona, así, desde un punto de vista práctico, sobre características de mayor relieve en la imposición de multas coercitivas y la ejecución subsidiaria, para acabar, a renglón seguido, con el análisis de los aspectos más problemáticos en la actualidad en lo que a la ejecución de sentencias se refiere: la imposibilidad de ejecución, la legitimación para instar ésta, o la legalización *ex post*, entre otros. Todo ello, dedicando una especial atención a la legislación urbanística gallega.

PALABRAS CLAVE: Disciplina urbanística, ejecución forzosa, ejecución de sentencias, ejecución subsidiaria, inejecutabilidad.

* Recibido para publicación: 10 de marzo de 2013.
Enviado para evaluación externa: 13 de marzo de 2013.
Recibida evaluación externa positiva: 11 de abril de 2012.
Aceptado para publicación: 15 de mayo de 2013.

ABSTRACT: Compulsory enforcement regarding town planning legality has become one of the most significant obstacles in the way of achieving the perfect harmony between town planning Law and its practical field of application, the land. This paper offers a comprehensive analysis of the different compulsory enforcement possibilities the public administration has in its power to restore the violated town planning legality. So, a reflection about the most important characteristics regarding the imposition of periodic penalty payments and subsidiary enforcements is made since a practical point of view, to directly continue with an analysis of the most controversial aspects concerning sentence enforcements: the impossibility to enforce, the legitimisation to request this enforcement or ex post legalisation, among others. All of this, paying special attention to the Galician town planning legislation.

KEY WORDS: Town planning discipline, compulsory enforcement, sentence enforcement, subsidiary enforcement, unenforceability.

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN. II.- EJECUCIÓN FORZOSA. 1.- SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN. 2.- MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA. 3.- IMPOSICIÓN DE MULTAS COERCITIVAS. A) *Cuantía de las multas coercitivas*. B) *Posibilidad de interposición de recursos contra la imposición de multas coercitivas*. 4.- EJECUCIÓN SUBSIDIARIA. A) *Ejecución subsidiaria por la propia Administración o por terceros*. B) *Ejecución subsidiaria a costa del obligado*. C) *Entrada en domicilio*. III.- EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. 1.- LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS COMO INTEGRANTE DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. 2.- PARTES OBLIGADAS EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. A) *Legitimación para instar la ejecución: “personas afectadas”*. 3.- PLAZO PARA INSTAR LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. 4.- IMPOSIBILIDAD LEGAL DE EJECUCIÓN. A) *Concepto de imposibilidad: imposibilidad material y legal. Artículo 105.2 de la LJCA*. B) *Anulación de licencias urbanísticas. Repercusión de la posterior modificación del planeamiento: supuesto de imposibilidad legal*. C) *Necesidad o innecesaridad de la previa legalización*. D) *El criterio de la “intencionalidad”. Análisis del artículo 103.4 de la LJCA*. 5.- MECANISMOS PARA FORZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS POR LA ADMINISTRACIÓN. IV.- CONCLUSIONES. V.- BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La transgresión del ordenamiento urbanístico lleva consigo tanto el restablecimiento de la legalidad urbanística -a cuyo fin se tramita el correspondiente procedimiento de protección de la legalidad-, como la exigencia de responsabilidad por los hechos

cometidos, imponiendo sanciones a las personas responsables de la actuación ilícita tipificada como infracción urbanística, por medio del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

Como control de legalidad en el que consiste, la protección de la legalidad urbanística está formada por un conjunto de medios de actuación administrativa que, sin entrar en el ámbito sancionador, tienden al restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada, reponiendo las cosas al estado anterior a la actuación con la que se perturbó el ordenamiento.

Ahora bien, algo que parece tan fácil de definir, resulta en la práctica tremendamente complicado de llevar a efecto. Es innegable, pues es por todos conocido, que el cumplimiento de la legalidad urbanística más que una deseada realidad constituye una meta que la mayoría de las veces se percibe como inalcanzable. Como ha señalado Tomás-Ramón Fernández¹, "*La indisciplina ha sido tradicionalmente una de las grandes lacras de nuestro urbanismo (...)*". Dentro de las actuaciones tendentes a la reposición de la legalidad urbanística, la "indisciplina" es aún más palpable en el ámbito de la ejecución.

Constatada la realización de una actuación transgresora del ordenamiento urbanístico, la Administración debe instruir el correspondiente expediente de reposición de la legalidad y, previa audiencia del interesado, adoptar alguno de los acuerdos previstos en la legislación urbanística que resulte de aplicación²: en general, decretar la demolición de las obras que resulten ilegalizables, o bien ordenar la solicitud de licencia en el caso de obras que puedan tener carácter de legalizables.

Ahora bien, cuando la Administración dicta una orden de demolición sobre una edificación ¿qué sucede con posterioridad? De nada sirve la tramitación de un procedimiento de protección de la legalidad urbanística ante una actuación ilegal si con posterioridad no se adoptan las medidas necesarias para que la resolución de ese procedimiento se materialice en la práctica.

En el ejercicio de las potestades legalmente atribuidas, a la Administración no sólo le compete la tramitación de los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y su resolución dictando un acto administrativo declarativo, sino que le corresponde un control más exhaustivo de la legalidad, comprobando que efectivamente, la persona que resulta obligada a ello ha dado cumplimiento a ese acto. De no ser así, en su deber de velar por la legalidad, la Administración debe adoptar las medidas de ejecución forzosa

¹FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2008, pág. 235.

²En el caso de Galicia, alguno de los acuerdos previstos en el artículo 209.3 de la LOUG.

legalmente previstas para aquellos supuestos de incumplimiento voluntario de los actos administrativos.

II. EJECUCIÓN FORZOSA

La ejecución forzosa constituye una manifestación de la *actividad de policía* de la que está investida la Administración. La ejecución forzosa, por cuanto, en general, es una consecuencia inmediata de todo procedimiento administrativo en los que el obligado a realizar un acto administrativo no lo hace voluntariamente, es objeto de regulación en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Dispone el artículo 95 de la LRJPAC que "*Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales*".

El procedimiento de ejecución tiene como precedente un procedimiento previo, del que deriva, y con el que mantiene una inevitable conexión y que constituye el fundamento jurídico de la actuación administrativa de ejecución. La ejecución forzosa exige previamente acreditar que el interesado muestra resistencia a ejecutar el acto voluntariamente, para lo cual es necesario que conste, en primer lugar, la notificación del acto y, en segundo término, que se haya realizado el previo apercibimiento de que si no se ha ejecutado el acto en el plazo establecido al efecto se iniciará el correspondiente procedimiento de ejecución forzosa.

La LRJPAC en su artículo 96, tras recoger explícitamente el respeto al principio de proporcionalidad, establece como medios de ejecución forzosa el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas. Añade el apartado segundo del referido precepto que si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

En todo caso, la ejecución forzosa está presidida por el principio de proporcionalidad, principio al que se ha referido la jurisprudencia de forma reiterada³.

³En este sentido, podemos destacar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2002, en la cual el Tribunal señala que "*el principio de proporcionalidad expresa, en general, la necesidad de una adecuación o armonía entre el fin de interés público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo. Dicho principio es esencial en el Estado social de Derecho (artículo 1.1. CE), con un relieve constitucional que se manifiesta especialmente en el ámbito de las intervenciones públicas*".

El artículo 96 añade, por último, en su apartado tercero, que si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Resulta evidente que la entrada en el domicilio del afectado en lo que se refiere a los actos de disciplina urbanística y, en concreto, en aquellos supuestos en que haya que proceder a la ejecución de órdenes de demolición, será algo más que frecuente. Por eso, el aspecto de la entrada en el domicilio se analizará detenidamente más adelante.

En este trabajo vamos a centrar la atención en las multas coercitivas y en la ejecución subsidiaria, por ser los medios aplicables al ámbito que nos ocupa. Pero antes de entrar a estudiar estos dos medios de ejecución forzosa, cabe referirse a un último aspecto común a ambos: la suspensión de la ejecución.

1. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN

En la adopción de medidas cautelares -como es la suspensión de la ejecución- es necesario ponderar siempre dos elementos: Por un lado, la existencia de daños de imposible o difícil reparación; por otra parte, la ponderación de los intereses en conflicto, debiendo rechazarse cuando la suspensión suponga una grave perturbación de los intereses generales o de terceros.

Hay que distinguir entre la suspensión de un acto en vía administrativa de la suspensión en vía jurisdiccional. En el ámbito administrativo, establece el artículo 94 de la LRJPAC que los actos de las Administraciones Públicas son ejecutivos de forma inmediata, salvo lo previsto en los artículos 111 (suspensión de la ejecución) y 138 (no es ejecutiva aquella resolución sancionadora que no ponga fin a la vía administrativa), y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.

El artículo 111 de la citada Ley regula la suspensión, estableciendo como regla general que la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Ahora bien, el mismo precepto admite la procedencia de la suspensión cuando la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación o la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, pero al mismo tiempo se refiere a la ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se

en la esfera de los particulares (...) permitiendo una interpretación equilibrada del concepto de interés público. Consentida una intervención por razón del mismo, con cobertura legal necesaria, será necesario preguntarse si la medida es necesaria, si cabe una intervención alternativa que lo pueda satisfacer igualmente y, en tal caso, si la misma resulta más favorable a la esfera de libertad del administrado".

causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido. En todo caso, en este aspecto el silencio juega al favor del recurrente, pues transcurridos treinta días desde la petición de suspensión la falta de respuesta equivale a la suspensión.

Dejando el ámbito administrativo, cabe preguntarse qué sucede en vía jurisdiccional. El artículo 130 de la LJCA recoge el clásico principio *periculum in mora*⁴. La interposición del recurso contencioso-administrativo, por sí sola, no suspende la ejecución del acto administrativo objeto de recurso. Ahora bien, el recurrente que interpone dicho recurso puede instar la suspensión del acto administrativo. En estos casos, hasta en tanto el órgano jurisdiccional no resuelva sobre dicha suspensión, la Administración no puede proceder a la ejecución del mismo. Así lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia⁵.

2.- MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

De foma expresa señala el art. 209.6 de la LOUG que "*En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 1.000 a 10.000 euros*".

Por tanto, la propia LOUG ya legitima a la Administración para llevar a cabo la ejecución forzosa de las órdenes de demolición, en aquellos supuestos de incumplimiento voluntario del interesado, supuestos que como todos sabemos, no son pocos.

De esta forma, la legislación específica contempla de forma expresa dos medios de ejecución forzosa, que vamos a estudiar a continuación.

3.- IMPOSICIÓN DE MULTAS COERCITIVAS

⁴Señala el citado artículo "Previo valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso".

⁵Podemos citar a estos efectos, entre otras, la Sentencia número 607/2009, de 4 de junio, donde afirma el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que "*La interposición del recurso contencioso-administrativo en nada afecta por sí sola a esa ejecutividad (artículo 94 de la Ley 30/1992). Sí la suspende la solicitud de que se adopte dicha medida cautelar, de acuerdo con la doctrina establecida en las SSTC 92/2002, 199/1998, 78/1996 y 76/1992, conforme a la cual hasta que no se tome la decisión al respecto por el Tribunal competente el acto no puede ser ejecutado por la Administración, porque en tal hipótesis ésta se habría convertido en Juez*".

No hay que perder de vista en ningún momento, como premisa básica, que la multa coercitiva es un medio de ejecución forzosa de los actos administrativos, con todo lo que ello implica.

Puede aceptarse como una buena definición del concepto de multa coercitiva la utilizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 239/1988, de 14 de diciembre, en la que el Alto Tribunal afirma "*consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa*".

Partiendo de esta definición vamos a resaltar algunas notas que caracterizan a este medio de ejecución forzosa. En primer lugar, cabe llamar la atención sobre la finalidad de las multas coercitivas. La multa coercitiva no tiene una finalidad represiva, sino que busca la ejecución de un previo acto, por ello su carácter reiterativo en el tiempo, hasta tanto el acto se cumpla. Como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia, las multas coercitivas aspiran a doblegar o vencer la resistencia de los administrados a observar la conducta impuesta en un previo acto administrativo.

Respecto a la finalidad de la multa coercitiva se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, entre otras, en su Sentencia 760/2007, de 4 de octubre, en los siguientes términos "*Como ya tuvimos ocasión de señalar en la sentencia de 15 de enero de 2004 , la imposición de multas coercitivas tiene por finalidad lograr la ejecución de lo resuelto, por lo que deben gozar de periodicidad para compeler con cierta efectividad al interesado, y ha de tener un límite; no se pueden seguir imponiendo indefinidamente ya que eso es burlar la protección de la legalidad urbanística, y tampoco son un fácil medio recaudatorio que exima a la Administración de su obligación de hacer cumplir aquél*".

La multa coercitiva no se fundamenta en un criterio sancionador y de ahí que la propia LRJPAC haya indicado en su artículo 99.2 que es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas⁶.

A.- Cuantía de las multas coercitivas

⁶Sobre ello también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia 239/1988 aclarando que "*en dicha clase de multas no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del derecho a la legalidad en materia sancionadora pueda cuestionarse*". En la misma línea se puede citar la Sentencia número 875/2007 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 31 de octubre.

Hay que tener en cuenta la legislación aplicable a la hora de imponer una multa coercitiva, lo que nos conduce a estudiar brevemente el tema de la cuantía de las multas coercitivas. Y ello es así porque la legislación anterior establecía como cuantía mínima y máxima de las multas coercitivas un importe inferior⁷. La cuestión que se plantea es qué sucede en aquellos supuestos en los que la orden de demolición se dictó en el momento de vigencia de la legislación anterior ¿procede entonces la imposición de una multa coercitiva atendiendo a los importes fijados en aquel momento? Al margen de que sería apropiado considerar si transcurrido tan amplio plazo -pues nos encontramos ante una orden de demolición anterior al 1 de enero de 2003- la elección de la multa coercitiva como medio de ejecución forzosa sería la más adecuada, la respuesta del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, es negativa. Entre otros, se pueden citar pronunciamientos judiciales del Tribunal, como la Sentencia 852/2007, de 25 de octubre, o la Sentencia 1129/2009, de 5 de noviembre⁸.

El principio de proporcionalidad, que como ya recoge la LRJPAC debe presidir toda actuación de la Administración de ejecución forzosa de sus actos, tiene aún una importancia más relevante respecto al importe final por el que se impone la multa coercitiva, debiendo la Administración fijar éste dentro de la horquilla que define el legislador entre la cuantía mínima y la cuantía máxima.

En conexión con la cuantía de las multas coercitivas, se encuentra la duda de si resulta de aplicación a esta figura lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la LOUG. La mencionada disposición establece literalmente, bajo el epígrafe de "pago voluntario de multas y sanciones", que *"Las multas y sanciones impuestas al amparo de la presente Ley se reducirán en su cuantía en un 30% si son abonadas en el plazo de quince días a partir de la notificación de la multa o sanción, y el infractor muestra por escrito su conformidad con éstas y renuncia expresamente al ejercicio de toda acción de impugnación en el referido plazo"*. ¿Se aplica dicha reducción a las multas

⁷Decía literalmente el artículo 175.5 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia *"En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 50.000 a 500.000 pesetas cada una"*. Así se recogía también en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia (artículo 54.3).

⁸En la Sentencia 1129/2009 el TSJ de Galicia expone *"La imposición de una multa coercitiva no es un acto sancionador ni de reposición de la legalidad urbanística, sino un modo de ejecución forzosa de resoluciones administrativas firmes. La normativa aplicable es la vigente en el momento en el que se acuerda la imposición de la multa, ya que su finalidad es vencer la voluntad obstativa del obligado a llevar a cabo alguna actuación, lo que debe hacerse aplicando las medidas que en ese momento el legislador considera oportunas para lograr tal finalidad. De seguirse la interpretación que propugna la parte actora se produciría la consecuencia de que quien se resistiese por más tiempo a ejecutar aquello a lo que estuviese obligado resultaría favorecido ante los cambios legislativos que aumentasen las cuantías de las multas, lo que sería totalmente contrario al principio de proporcionalidad, que rige en esta materia, conforme al cual la cuantía de las multas puede ser mayor cuanto mayor sea la oposición del administrado a la ejecución"*.

coercitivas? Ciertamente es que no resulta clara la redacción de la disposición transcrita, pero a mí entender, considero que la respuesta debe ser negativa.

En primer lugar, parece contrario a la propia naturaleza de un medio de ejecución forzosa, cuya única finalidad es compeler al obligado a realizar una determinada conducta, el favorecer que una multa se pague en un determinado plazo. ¿Actúa entonces la multa coercitiva verdaderamente como una medida que conduzca a la ejecución del acto o como un medio recaudatorio, aplicándole reducciones que corresponden a las sanciones? Si la finalidad de las multas coercitivas es la ejecución del acto, diferenciándose de la naturaleza punitiva de las sanciones ¿qué sentido tiene una reducción de la cuantía por pronto pago?

En segundo lugar, el legislador, al referirse a las "Infracciones y Sanciones", en la Sección tercera, del Capítulo III, del Título VI, utiliza indistintamente los términos multas y sanciones⁹. Parece defendible que en la Disposición Adicional Quinta de la LOUG se refiera, en todo caso, al mismo concepto que emplea en dicha Sección tercera, esto es, a las medidas sancionadoras que puede adoptar la Administración como consecuencia de las infracciones cometidas en materia urbanística y legalmente tipificadas. A mayores, cuando el legislador se refiere a las multas coercitivas en la Ley, siempre acompaña el vocablo "coercitiva".

B.- Posibilidad de interposición de recursos contra la imposición de multas coercitivas

Respecto a la figura de las multas coercitivas, otra cuestión interesante a tratar es el tema de si cabe o no recurso contra el acto de imposición de las mismas. Como en todo medio de ejecución forzosa, para la imposición de una multa coercitiva debe existir un acto previo ejecutable, acto suficientemente explícito en cuanto a la obligación impuesta, así como el previo apercibimiento de la imposición de la multa. Llegados a este punto, adoptado el acto por el que se impone la multa ¿es recurrible? ¿cabe introducir en la notificación que se realice al interesado de la multa el régimen de recursos a interponer frente a la misma?

El Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en su Sentencia de 16 de junio de 2005, da respuesta a esta pregunta de la siguiente forma "*Pues bien, la necesidad de ese control es más evidente en las multas coercitivas, pues como enseña la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1984, aunque las multas coercitivas por ministerio de la ley se establecen para forzar la ejecución de un acto administrativo*

⁹Veáanse, por ejemplo, los artículos 221 y 220.2 de la LOUG.

anterior, no son puros actos de ejecución material del primer acuerdo, porque, aunque traigan causa del mismo, no son un efecto automático suyo, sino que surgen en virtud de una determinación, adoptada en virtud de las circunstancias producidas a posteriori, gozando por ello el acuerdo que las impone de una autonomía respecto del anterior, que la hace susceptible de un residenciamiento procesal por separado, al contener elementos de novedad suficientes para legitimar el nuevo recurso fundamentado en vicios producidos con independencia de la resolución de la que trae causa la ejecución, con la obligada consecuencia de la necesidad de la Administración de su notificación con advertencia de los recursos procedentes y el plazo para interponerlos, como exige el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...)".

Tal y como se deduce de la resolución judicial transcrita, el acto de imposición de multas coercitivas es un acto de ejecución, pero en la medida en que incorpora una decisión adicional y autónoma respecto de la mera ejecución del acto previo, es susceptible de recurso autónomo, administrativo o judicial, y así lo señala el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 10 de julio de 1984.

La jurisprudencia tiene declarado que no resulta admisible un recurso cuando lo que en él se impugna son actos de ejecución, ya que su validez está subordinada a la de otro anterior del que constituye simple aplicación, por lo que la eficacia de la resolución ejecutiva dependía de la principal, principio que sólo quiebra cuando el nuevo acuerdo incurre en motivo de infracción del ordenamiento jurídico independientemente del acto originario (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 460/2004, de 27 de mayo).

De tal forma, en el ámbito de la disciplina urbanística, cuando a través de un recurso contra la imposición de una multa coercitiva lo que pretenda el recurrente sea impugnar una orden de demolición firme dictada en el procedimiento de reposición de la legalidad urbanística, sólo cabe la inadmisión del recurso interpuesto, cuyo único fin puede ser analizar la conformidad a Derecho del acto impugnado, que en este caso sería la imposición de la multa coercitiva.

4.- EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

La ejecución subsidiaria se puede definir como aquel medio de ejecución forzosa mediante el cual, ante el incumplimiento del obligado a realizar una determinada actuación se lleva a cabo ésta por la Administración, de tal forma que se realiza lo dispuesto en el acto administrativo sin participación de la persona obligada.

A través de la ejecución subsidiaria se procede a la conversión de una obligación primigenia de hacer en una obligación de contenido dual: por un lado, la obligación de soportar la actuación de otro sujeto; así como la obligación de pagar los gastos que sean necesarios para realizar esa actuación sustitutoria, incluyendo los daños y perjuicios derivados del incumplimiento.

La ejecución subsidiaria es objeto de regulación en el artículo 98 de la LRJPAC, que en su apartado primero dispone "*Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado*". Resulta claro que los actos finalizadores de un procedimiento de reposición de la legalidad urbanística, ordenando la demolición de obras declaradas ilegales, tienen un evidente encaje dentro del precepto mencionado y, consecuentemente, en caso de incumplimiento del obligado, podrán ser llevados a cabo por la Administración autora del acto.

Dentro de la ejecución subsidiaria, cabe diferenciar aquellos supuestos en los que la Administración autora del acto, por iniciativa propia y ante la constatación de incumplimiento del obligado, procede a la ejecución subsidiaria y a dar cumplimiento a la orden de demolición, de aquellos otros supuestos en los que es un órgano judicial el que ordena a la Administración ejecutar el acto en sustitución del obligado. A este último supuesto de ejecución de sentencias que ordenan a la Administración llevar a cabo la reposición de la legalidad urbanística en sustitución del obligado, generalmente mediante la demolición de lo indebidamente construido, nos referiremos más adelante. Vamos ahora a analizar aquellos aspectos de la ejecución subsidiaria que son comunes tanto en un supuesto como en otro.

A.- Ejecución subsidiaria por la propia Administración o por terceros

La ejecución subsidiaria puede ser llevada a cabo por la Administración Pública autora del acto administrativo que impuso la obligación incumplida o ser realizada por terceros. Así lo prevé el legislador, al disponer el artículo 98.2 de la LRJPAC que "*las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado*".

Dentro de la posibilidad de realizar la ejecución por terceros, la Administración puede tratar de ejecutar el acto, en vez de servirse de sus propios medios personales y materiales, solicitando o utilizando los servicios de otras organizaciones que, aunque puedan actuar conforme al derecho privado, no son empresarios privados en sentido estricto (ejecución encomendada al sector público). Se incluyen aquí aquellos supuestos en que la Administración cuyo acto ha de ser ejecutado se sirve de otras

Administraciones públicas, o de otros entes instrumentales públicos para llevar a cabo esa ejecución subsidiaria. La otra posibilidad de ejecución por terceros es la ejecución mediante empresarios privados acudiendo a la fórmula prevista en el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La ejecución subsidiaria consiste, por un lado, en la realización de una actuación material, como puede ser la demolición de una construcción declarada ilegal por un acto administrativo que es el que fundamenta la ejecución, y por otro, en la realización de una serie de actuaciones jurídicas conducentes a esa ejecución -por ejemplo, la contratación con un empresario privado para que lleve a cabo la demolición-.

Parece innegable que en el ámbito de la reposición de la legalidad urbanística, la ejecución llevada a cabo por terceros es la fórmula más utilizada por la Administración Pública. El Tribunal Supremo ha declarado que la selección de un tercero, contratista, para la ejecución de las obras a realizar en sustitución del obligado, tiene que hacerse con publicidad y mediante contrato pactado en cada caso¹⁰. De esta forma, como indica González Navarro, se evitaría el problema de los abusos que se vienen cometiendo por parte de la Administración, la cual encomienda, sin más, a un contratista la realización de las obras, contratista que pasa luego la factura de lo realizado cuyo importe la Administración cobra al ejecutado.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el procedimiento de licitación de la actuación subsidiaria a realizar requiere una tramitación que puede alargar la ejecución subsidiaria, pero que se entiende necesaria por el respeto al principio de libre concurrencia que debe presidir la actuación de la Administración con terceros. No obstante, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ofrece hoy en día la posibilidad de elegir entre distintas fórmulas atendiendo a la complejidad, entidad, coste, etc., de las obras a realizar. De tal suerte que, en la actualidad, figuras o técnicas de contratación como son los acuerdos marco son ya utilizados por determinadas administraciones para evitar licitar un contrato de obras, con todos sus trámites, para cada actuación subsidiaria que tengan que ejecutar.

¹⁰Podemos citar como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1989, en la que el Tribunal sostiene que "(...) si la Administración decide ejecutar por sí unas obras, y no lo hace por medio de los órganos que puedan tener encomendada este tipo de tareas, sino a través de una empresa privada debe contratar con ella cumpliendo los requisitos legales para la contratación de obra pública, y como esa contratación, además de exigir unas determinadas formalidades ha de respetar el principio de libre concurrencia (art. 38 de la Constitución) no pueden admitirse contrataciones administrativas que implícitamente tienden a eliminar o a falsear las consecuencias rigurosas que derivan de la vigencia del principio de libre mercado".

Señala Rebollo Puig¹¹ que el obligado no debe ser oído en el procedimiento de selección del contratista, ya que ello retrasaría indebidamente la ejecución subsidiaria e incluso, en último término, podría redundar en un aumento de los gastos. Ello, lógicamente, sin perjuicio de que pueda impugnar la liquidación final de gastos. En la misma posición se manifiesta Menéndez Rexach¹², quién entiende que el obligado no interviene en absoluto en la selección del ejecutor subsidiario ni puede oponerse a la decisión de la Administración.

La jurisprudencia comparte esta opinión doctrinal y ha afirmado que “(..) *no existe ningún mandato normativo que obligue a que el interesado participe del proceso de contratación de la obra que materialice la ejecución subsidiaria (...)*” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 4 de febrero de 2010”).

B.- Ejecución subsidiaria a costa del obligado

El artículo 98.3 de la LRJPAC dispone que "*El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior*" (procedimiento de apremio). Por tanto, en primer lugar, será preciso elaborar un presupuesto inicial de gastos o una liquidación provisional. Este presupuesto es un cálculo provisional aproximado y, consecuentemente, revisable.

Continúa el citado artículo 98 de la LRJPAC, en su apartado cuarto, indicando que "*Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva*". Por tanto, para girar esa liquidación provisional ni siquiera es necesario que se haya iniciado la ejecución de la obra.

Una vez realizada la ejecución de la obra, procede elaborar la liquidación definitiva y girarla al interesado para hacer efectivo su cobro. La liquidación definitiva, que como ya hemos señalado exige la previa audiencia al interesado, puede arrojar una cantidad superior o inferior a la liquidación provisional que en su caso se haya efectuado.

Dos son los conceptos que debe englobar la liquidación definitiva: por un lado los gastos en que se haya incurrido y, por otra parte, los daños y perjuicios que, en su caso, se hayan producido como consecuencia del incumplimiento previo de la obligación.

¹¹REBOLLO PUIG, M.; "El procedimiento administrativo de ejecución subsidiaria", Revista del Poder Judicial, Nº 57, 2000, págs. 321-396.

¹²MENÉNDEZ REXACH, A.; "Procedimientos administrativos de finalización y ejecución", en la obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Madrid, 1993.

Sostiene la doctrina como rasgo diferenciador entre la liquidación provisional y la definitiva, la de su vinculación para la Administración, en los términos en los que se expone a continuación. La liquidación provisional vincula a la Administración de forma relativa, por cuanto, cuando resulte razonablemente justificado de conformidad con las circunstancias en que la ejecución subsidiaria haya tenido que desenvolverse, la Administración podrá revisar su importe sin necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Por contra, cuando se trate de la liquidación definitiva, una vez aprobada, no podrá la Administración aumentarla o girar una liquidación complementaria al comprobar que ha habido gastos, daños o perjuicios que no fueron tenidos en cuenta. En su caso, dicha variación, tendría que encauzarse como una revisión de oficio o mediante la declaración de lesividad.

C.- Entrada en domicilio

En no pocas ocasiones, para llevar a cabo la ejecución subsidiaria de una orden de demolición se hace necesario entrar en el domicilio del obligado al cumplimiento. Ello ha sido objeto de un amplio debate, del que vamos a salientar algunas notas.

Dispone el artículo 96.3 de la LRJPAC que "*Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial*".

En primer lugar, se hace necesario definir el concepto de domicilio, acudiendo para ello a la interpretación del Tribunal Constitucional. El domicilio protegido constitucionalmente hay que entenderlo como "*un espacio apto para desarrollar vida privada*" (STC 94/1999, de 31 de mayo), pues "*el núcleo esencial del domicilio constitucionalmente protegido es el domicilio en cuanto morada de las personas físicas y reducto último de su intimidad personal y familiar*", toda vez que tal domicilio "*en cuanto morada o habitación de la persona, entraña una estrecha vinculación con su ámbito de intimidad*" (STC 22/1984, 60/1991 y 50/1995, entre otras).

No todo local sobre cuyo acceso posee poder de disposición su titular debe ser considerado como domicilio a los fines de la protección que el artículo 18.2 de la Constitución garantiza y la razón que impide esta extensión es que el derecho fundamental consagrado por este artículo no puede confundirse con la protección de la propiedad de los inmuebles ni de otras titularidades reales y obligaciones relativas a dichos bienes que puedan otorgar una facultad de exclusión de los terceros.

El concepto de domicilio, a los efectos de la protección dispensada por el artículo 18.2 de la Constitución, viene caracterizándose, por tanto, por reunir "*la aptitud para*

desarrollar en él la vida privada". Partiendo de tal afirmación, no han sido considerados domicilio, por ejemplo, un almacén (STC 228/1997, de 16 de diciembre), un bar (STC 283/2000, de 27 de noviembre), unas oficinas y unos locales abiertos al público o de negocios.

Otra cuestión a plantear es el sujeto investido de esa protección constitucional del derecho a la inviolabilidad del domicilio. Como ya ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 137/1985, de 17 octubre), titular del derecho a la inviolabilidad del domicilio es no sólo la persona física sino también la persona jurídica, de manera que *“la libertad de domicilio se califica como reflejo directo de la protección acordada a la persona, pero no necesariamente a la persona física, desde el momento en que la persona jurídica venga a colocarse en el lugar del sujeto privado comprendido dentro del área de la tutela constitucional y en todas las hipótesis en que la instrumentación del derecho a la libertad no aparezcan o sean incompatibles con la naturaleza y la especialidad de fines del ente colectivo”*¹³.

En cuanto a la autorización judicial para la entrada en domicilio a los efectos de llevar a cabo la ejecución subsidiaria de la orden de demolición, el artículo 91.2 de la LOPJ -y en el mismo sentido el artículo 8.6 de la LJCA- atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la competencia para autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ella proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración.

A la hora de analizar la autorización judicial para la entrada en domicilio, la doctrina del Tribunal Constitucional se puede resumir distinguiendo dos supuestos claramente diferenciados:

- a) En aquellos casos en que se trate de sentencias que declaran la legalidad de un acto administrativo cuya ejecución lleva implícita la entrada en domicilio (por ejemplo, un auto expropiatorio, la declaración de ruina, una sentencia que obliga la ejecución de una orden de demolición). En estos supuestos, resulta innecesaria -por redundante- una nueva resolución judicial autorizando la entrada en el domicilio¹⁴.

¹³Respecto a las personas jurídicas ha añadido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 69/1999, de 26 abril, que *“(…) la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas y, en lo que aquí importa de las sociedades mercantiles, sólo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros”*.

¹⁴Así lo señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 160/1991, de 18 de julio, en el supuesto de ejecución de un acto administrativo de expropiación que impone el desalojo y derribo de unas viviendas, cuya adecuación a derecho ya había confirmado la jurisdicción contencioso-administrativa. Señala el Tribunal Constitucional *“En el presente supuesto ha de tenerse en cuenta que, como hace constar el Auto del*

- b) El otro supuesto es el de aquellas sentencias en las cuales la entrada en domicilio no deriva necesariamente ni está implícita en el fallo, de manera que tal entrada se acuerda por la Administración entre otras posibles “medidas necesarias para la ejecución” y respetando el principio de proporcionalidad recogido en el art. 96.2 de la LRJPAC. Consecuentemente, la Administración debe solicitar la correspondiente autorización de entrada en domicilio. Por supuesto, lo mismo sucede en aquellos supuestos donde la ejecución subsidiaria deriva de un procedimiento administrativo, sin haber acudido a la vía jurisdiccional.

En definitiva, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se puede concluir que si la entrada en el domicilio es una consecuencia directa del acto que se ejecuta -cuya conformidad a derecho ha sido declarada por sentencia judicial firme- no precisa autorización judicial, pero sí la necesita, en cambio, cuando la entrada en domicilio no es una consecuencia obligada del acto administrativo, sino que se presenta como una actuación independiente, cuya necesidad surge durante el procedimiento de ejecución de aquél.

III. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

En este epígrafe vamos a referirnos a aquellos supuestos en los que, ante la resolución de un procedimiento de reposición de la legalidad urbanística -generalmente, ordenando la demolición de unas obras declaradas ilegales-, el interesado acude a la vía jurisdiccional y como resolución del procedimiento contencioso-administrativo el Juez confirma el acto administrativo e incluso va más allá ordenando a la Administración llevar a efecto dicho acto, mediante su ejecución subsidiaria.

Tribunal Supremo que se impugna, nos encontramos ante unas actuaciones de desalojo y demolición de un conjunto amplio de edificaciones del municipio de Riaño, que se llevaron a cabo en cumplimiento de resoluciones administrativas expropiatorias de tierras, edificaciones y viviendas en el municipio citado. Resulta así que hubo resolución judicial concerniente al desalojo de los hoy recurrentes, pues, evidentemente, una decisión de los órganos jurisdiccionales relativa a expropiación de viviendas (y aún más con el fin de construir un embalse, como se señala por los recurrentes) implica, sin duda, el desalojo de los en ellas habitantes, y, por tanto, una ponderación de los intereses y derechos de éstos, incluidos, desde luego, los referentes al domicilio”. Y en la misma resolución afirma el Tribunal “(...) no cabe, una vez firme la resolución judicial, que otro órgano jurisdiccional entre de nuevo a revisar lo acordado y a reexaminar la ponderación judicial efectuada por otras instancias, que pudieran ser incluso de órdenes jurisdiccionales distintos, o de superior rango en la jerarquía jurisdiccional, pues ello iría en contra de los más elementales principios de seguridad jurídica”, añadiendo que esa nueva intervención revisora se convertiría en “una actuación meramente automática o mecánica confirmadora de la decisión judicial a ejecutar, lo que no constituye garantía jurisdiccional alguna ni responde a lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Constitución”. Esta doctrina constitucional es reiterada en otras sentencias del Alto Tribunal (así, la STC 283/2000 o la STC 92/2002).

1.- LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS COMO INTEGRANTE DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Como una de las manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24 de nuestro texto constitucional, se encuentra, sin lugar a dudas, el derecho a la ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales firmes. El derecho a la tutela judicial efectiva integra, no sólo el derecho a la obtención de una sentencia firme, sino también a que sea llevado a puro y debido efecto lo decretado en la indicada resolución judicial.

La ejecución de sentencias es, por tanto, parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y además, manifestación del Estado social y democrático de Derecho. Así lo ha manifestado reiteradamente tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo.

La propia LJCA, en su Exposición de Motivos, señala que *ha realizado un importante esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias, desde siempre una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo. El punto de partida reside en la imperiosa obligación de cumplir las resoluciones judiciales y colaborar en la ejecución de lo resuelto, que la Constitución prescribe, y en la potestad de los órganos judiciales de hacer ejecutar lo juzgado, que la propia Constitución les atribuye. Prescripciones que entroncan directamente con el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que, como viene señalando la jurisprudencia, ese derecho no se satisface mediante una justicia meramente teórica, sino que conlleva el derecho a la ejecución puntual de lo fallado en sus propios términos. La negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas.*

El derecho a la ejecución va presidido del principio de inmodificabilidad de lo juzgado, esto es, el derecho a que la ejecución de lo juzgado se lleve a cabo en sus propios términos, lo que se traduce en un límite que impide también a Jueces y Tribunales revisar las sentencias y demás resoluciones al margen de los supuestos taxativamente previstos en la ley.

La invariabilidad de la sentencia tiene lugar cuando ésta adquiere firmeza, apareciendo la denominada “cosa juzgada”, que imposibilita que cualquier órgano jurisdiccional dicte un nuevo fallo sobre el mismo asunto. Este principio ha sido argumentado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 43/1998, en los siguientes términos “*la inmutabilidad de las sentencias firmes integra el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución), en una de sus diversas*

proyecciones". Y en el mismo sentido se pronunciaba en su Sentencia de 11 de marzo de 2002¹⁵.

2.- PARTES OBLIGADAS EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

Si bien en la anterior Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956, los Tribunales parecían carecer de potestades de ejecución frente a las entidades públicas, la Constitución de 1978 implica un reconocimiento expreso a los Tribunales de la potestad de ejecutar las sentencias condenatorias de la Administración.

De la lectura conjunta de los artículos 118 de la CE y 103 de la LJCA se observa la obligación de los Tribunales, así como de las partes, de cumplir las sentencias en la forma y términos que éstas consignent.

A.- Legitimación para instar la ejecución: "personas afectadas"

No ha sido cuestión poco polémica y aún no resulta totalmente pacífico el término de "personas afectadas" que emplea el artículo 104.2 de la LJCA¹⁶, en relación a la legitimación para instar la ejecución forzosa de sentencias.

Este precepto recibe la legitimación procesal especial ya declarada jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 4/1985, de 18 de enero, entendió que el derecho consagrado en el art. 24.1 CE habilita a quienes aleguen ostentar un derecho o interés legítimo que se vería afectado por los actos de ejecución para comparecer en el proceso de ejecución, "*aunque no fueran litigantes en el proceso principal, siempre que ... no hayan podido serlo en éste y aleguen un derecho o interés legítimo y personal que pueda verse afectado por la ejecución que se trate de llevar a cabo*".

¹⁵En esta sentencia el Alto Tribunal afirma: "*Es doctrina reiterada de este Tribunal que el principio de intangibilidad, inmodificabilidad o invariabilidad de las resoluciones judiciales, que impide a los Jueces y Tribunales variar o revisar sus resoluciones definitivas al margen de los supuestos y cauces taxativamente previstos en la Ley, incluso en la hipótesis de que con posterioridad entendieran que la decisión adoptada no es ajustada a la legalidad, además de una exigencia del principio de seguridad jurídica, constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 CE (entre otras muchas, SSTC 48/1999, de 22 de marzo, F.2; 286/2000, de 27 de noviembre, F.2; 140/2001, de 18 de junio, F.3), ya que de otro modo la tutela judicial otorgada no sería efectiva (SSTC 23/1994, de 27 de enero, F.1; en el mismo sentido, entre otras muchas, 23/1996, de 13 de febrero, F.2 y 140/2001, F.3)*".

¹⁶Dispone el artículo 104.2 de la LJCA que "*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*".

Pese a ciertas discrepancias, lo cierto es que la jurisprudencia más reciente entiende de forma amplia y extensiva esta legitimación, pues entiende que, en el procedimiento contencioso-administrativo, la sentencia no sólo es un título de ejecución privado -que sólo puede ejecutarse a instancia de parte, como en el proceso civil-, sino que todos los interesados en el caso están afectados por el título e interesados objetivamente, en principio, en su ejecución.

Uno de los pronunciamientos judiciales que más ha analizado esta cuestión ha sido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005, que ha optado por una interpretación expansiva de la legitimación, si bien la existencia de voto particular, refleja la discrepancia que aún se mantiene al respecto. En esta Sentencia el Tribunal parte del estudio conjunto de los artículos 72.2, 104.2 y 109.1 de la LJCA.

En su Fundamento Jurídico 13º dice: *“Hemos de entender por “personas afectadas” aquellas que puedan ver menoscabados o perjudicados sus derechos o sus intereses legítimos por efecto de la ejecución o de la inejecución de la sentencia”*. Y esta legitimación para instar la ejecución alcanza a aquellos que no fueron parte en el proceso declarativo pero que gozan de la condición de personas afectadas por tener un derecho o interés legítimo que pueda verse afectado por la ejecución de la sentencia, por cuanto *“para intervenir en el proceso de ejecución como parte activa no es menester que se haya sido parte en el proceso de conocimiento, sino que basta que se sea titular de un interés legítimo en la ejecución”*. Esa es la conclusión del Tribunal partiendo de los argumentos esgrimidos en su Fundamento Jurídico 10º, en el cual señala *“procede precisar ahora qué ha de entenderse por “personas afectadas”*. Para ello, debe ser punto de partida la observación de que el legislador, o mejor dicho, las normas que hemos de interpretar, constituidas básicamente por los ya citados artículos 72.2, 104.2 y 109.1 de la LJCA, emplean un verbo, afectar, cuyo significado en nuestra lengua no es otro, en la acepción que aquí interesa, que el de menoscabar, perjudicar o dañar. Debe serlo, también, la observación de que ninguna de esas normas añaden a la exigencia de que la persona esté afectada de algún otro requisito o presupuesto; en concreto, no añaden el requisito o presupuesto de que la persona afectada no hubiera sido parte en el proceso declarativo o de conocimiento; y no lo añaden pese a que los dos últimos artículos se refieren a las “personas afectadas” inmediatamente después de referirse a las “partes”, lo que inclina a pensar que un requisito o presupuesto como el que acabamos de indicar sí hubiera sido introducido en ellos si en su espíritu estuviera presente la idea de que las personas afectadas lo fueran no todas, sino sólo, excepcionalmente, las que no hubieran podido ser parte procesal”.

Frente a la opinión mayoritaria de la Sala, disienten los magistrados que suscriben el voto particular, que entienden que con el criterio que sostiene la mayoría se estaría dando el mismo trato jurídico a quien ha interpuesto recurso contencioso-administrativo

en plazo y ha obtenido una sentencia favorable que a quién acude a la vía judicial extemporáneamente, aprovechándose de la labor realizada por otro recurrente. Argumentan estos magistrados que admitir esta personación “*implica desbordar la ejecución estricta de una sentencia judicial y los límites subjetivos del proceso correspondiente, convirtiendo a éste en poco más que un proceso universal, con admisión indeterminada de personaciones indebidas y grave quebranto de la seguridad jurídica, incluso frente a la renuncia clara a la ejecución del fallo de los únicos intervinientes en el proceso*”. Así, entiende la opinión minoritaria de la Sala que debería exigirse como requisito adicional que la no intervención en el proceso declarativo de esas “personas afectadas” sea debida a causas ajenas a su voluntad, fundamentalmente, a que no hayan tenido conocimiento de la existencia del proceso con anterioridad a la fase de ejecución del mismo.

Ahora bien, cuestión compleja resulta trasladar esta aplicación extensa del concepto de “personas afectadas” al ámbito urbanístico, que se encuentra presidido por el reconocimiento explícito de la denominada “acción pública”. Si a la luz de la jurisprudencia expuesta, entendemos como personas afectadas a todas aquellas cuyos intereses legítimos pudiesen resultar afectados por una sentencia, en materia urbanística y en aplicación del consolidado reconocimiento a cualquier persona de la acción para exigir la observancia del ordenamiento urbanístico, sin necesidad de ser titular de un derecho subjetivo ni de un interés que no sea el de la mera defensa de la legalidad, sólo cabe entender que esta legitimación se extiende a la fase de ejecución y por tanto reconocer que cualquier persona puede instar la ejecución de una sentencia en este ámbito.

En palabras de Concepción Escudero Herrera¹⁷ “*En la medida en que a través de la acción popular se puede pretender el restablecimiento de la situación jurídica perturbada por la Administración, supondría una resolución de condena a un hacer o no hacer, por lo que se podrá solicitar la ejecución de la misma no sólo por parte de quienes instaron el proceso declarativo, sino por cualquier ciudadano en tanto en cuanto tenga interés por que la actuación de la Administración se adecue al ordenamiento*”¹⁸.

¹⁷ESCUDERO HERRERA, C.; “La legitimación en el proceso de ejecución contencioso-administrativo”, Diario La Ley, Nº 6186, 9 Feb. 2005

¹⁸De igual modo lo reconoce también la jurisprudencia, entendiendo el Tribunal Supremo que “*en materia de urbanismo no se requiere ser titular de un derecho o tener un interés directo para ejercitar acciones basadas en normas urbanísticas, porque el artículo 235 la reconoce a todos. Y aún más, esa legitimación se reconoce a todas las personas no sólo para solicitar la anulación de los actos urbanísticos de la Administración, sino, en general, para "exigir ante los Organos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística", lo cual es un concepto mucho más amplio que el de la pura anulación de los actos impugnados.*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995).

Ahora bien, pese a las virtudes indiscutibles para el respeto del ordenamiento jurídico que ofrece la denominada acción pública, en el ámbito urbanístico, y más en el tema de la disciplina urbanística, esa amplia legitimación se traduce, en ocasiones, en la existencia de auténticos “profesionales” en la materia. Como ha señalado Cosculluela¹⁹, la acción pública, al menos en las grandes ciudades, ha dado lugar a una picaresca tremendamente peligrosa, lo que él ha venido a denominar el “*profesional de la acción pública*”, “*que busca únicamente la obtención de una compensación económica del beneficiario de la medida urbanística irregular y, obtenida ésta, desiste de la acción interpuesta. Esta figura, equivalente al chantaje, no produce ningún beneficio al interés general, por cuanto, si el denunciante consigue su objetivo, que no es el interés urbanístico, desiste del proceso*”.

Esta problemática derivada de la acción pública es ampliamente conocida. Así lo recoge también expresamente la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2006²⁰. Se trata de la figura que se ha denominado como “pleitista urbanístico”.

La anteriormente citada Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005, concluye en su Fundamento Jurídico 10º “*La restricción reconocida en nuestro ordenamiento jurídico para que una “persona afectada” deba ser tenida como tal es la que deriva de las normas contenidas en los núms. 1 y 2 del art. 11, esto es: de la que exige que en todo tipo de procedimiento se respeten las reglas de la buena fe (núm. 1); y de la que ordena a los Juzgados y Tribunales que rechacen fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal (núm.2).*” No cabe duda de que, bajo el manto de la acción pública y de la defensa del interés general, subyace, en multitud de ocasiones, intereses que para nada responden a la referida buena fe y que constituyen un claro abuso de las facultades reconocidas por el ordenamiento.

Plasmada esta situación de abuso la cuestión es cómo enfrentarse a ella y más en el ámbito de la ejecución de sentencias. A remediar esta situación tal vez ayudaría el hecho de que los distintos poderes públicos adoptasen medidas con el fin de que la obligación en el cumplimiento de las sentencias tendiese a ser real e ir más allá de la mera actuación en aquellos supuestos en que, en aras a obtener un beneficio particular, cualquier persona inste la ejecución de lo que ya, mediante sentencia firme, ha sido declarado ilegal.

¹⁹COSCULLUELA MONTANER, L.; “Acción pública en materia urbanística”, Revista de Administración Pública, Nº 71, 1973, págs. 9-58.

²⁰La Fiscalía de Pontevedra pone de manifiesto la existencia de “profesionales” en la denuncia de temas urbanísticos señalando que “*Suele tratarse de personas informadas y con conocimientos técnicos en materia urbanística que interponen denuncias en el ámbito de la competencia de esta Fiscalía con gran reiteración... deseamos expresar las dudas que nos ofrece la intencionalidad de sus autores y la finalidad perseguida con la finalidad*”

3.- PLAZO PARA INSTAR LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

Recaída una sentencia ordenando la demolición de lo indebidamente construido se plantea la cuestión de hasta cuándo se puede instar la ejecución de esa orden o, dicho en otras palabras, si existe plazo de caducidad para instar la ejecución. En virtud de uno de los principios básicos de nuestro ordenamiento, como es el principio de seguridad jurídica, la respuesta a estas cuestiones debe ser positiva. Ello conlleva, necesariamente, una segunda pregunta, cual es la determinación de ese plazo.

La jurisprudencia ha venido estableciendo este plazo en 15 años, según lo previsto en el artículo 1964 del Código Civil, contado a partir de la fecha en que el acto resulta firme, de modo análogo a lo que ocurre con la prescripción de las ejecutorias.

El Tribunal Supremo ha entendido de forma reiterada que una vez acordada la demolición el plazo para su ejecución es de quince años, al entender que la prescripción de una orden de derribo firme no tiene lugar hasta el transcurso del plazo prevenido en el artículo 1964 del Código Civil contado a partir de la fecha en que el acto quedó firme, de modo análogo a lo que ocurre con la prescripción de las ejecutorias. En su Sentencia de 17 de febrero de 2000, el Tribunal Supremo ha señalado que la cuestión debe analizarse desde los principios generales que regulan la ejecución de los actos administrativos, de forma que, aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, el principio de eficacia y de servir con objetividad al interés general, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución) conllevan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción. En la medida en que el acto administrativo ordenó al derribo de un edificio, aquél contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal está sujeta al plazo de prescripción de quince años del artículo 1964 del Código Civil, que es el plazo de que la Administración disponía para acudir al mecanismo de ejecución subsidiaria.

El artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil se refiere a la caducidad de la acción ejecutiva fundada en sentencia judicial o resolución arbitral, estableciendo un plazo de caducidad de cinco años si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de ese plazo, contado desde la firmeza de la sentencia o resolución. Plazo que, con anterioridad a la promulgación de la LECiv del año 2000, se establecía en 15 años, pues la Ley de 1881 venía entendiendo que resultaba de aplicación el plazo establecido en el artículo 1964 del Código Civil. Hay quién entiende, que el plazo de ejecución respecto a las sentencias que ordenen la demolición de lo construido ilegalmente, sería el

establecido en esta norma, al resultar de aplicación supletoria la LECiv, en virtud de la remisión contenida en la Disposición Final 1ª de la LJCA²¹.

Respecto a esta cuestión la jurisprudencia mantiene la aplicación del artículo 1964 del Código Civil. Clarificadora resulta la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2009 (rec. 6237/2007), en la que el Tribunal, valiéndose de la argumentación del Auto de 7 de noviembre de 2007, afirma "*(...) esta Sala entiende que el instituto de la caducidad quinquenal de la acción para instar la ejecución de una sentencia, no es de aplicación en la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que al ejecutarse una sentencia condenatoria a la administración se parte de la premisa de la existencia de un acto administrativo disconforme a derecho y en estos casos el interés público exige que se rectifique -y no se mantenga- la actuación disconforme al ordenamiento jurídico ya que la administración -a diferencia de la conducta del condenado en un pleito civil- debe servir con objetividad a los intereses generales y debe actuar de acuerdo con los principios de eficacia, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 de la CE y 3.1 de la LRJ y PAC), por lo que repugnaría a tales principios el que la inactividad de la Administración en cumplir una sentencia durante cinco años quedase premiada con el mantenimiento de la eficacia de un acto declarado ilegal por sentencia firme.*

Es cierto que, en principio, lo anterior también sería aplicable al otro criterio posible (el de la prescripción de la acción a los quince años del art. 1964 del CC), pero no es menos cierto que la diferencia temporal es notable y el plazo de los quince años sin ejecución hace nacer un principio también considerado por la jurisprudencia como lo es el de la seguridad jurídica, que confronta con los antes mencionados y ampara el criterio de que esta seguridad jurídica implique el que perviva indefinidamente una acción sin plazo.

[...]Lo anterior se manifiesta con más claridad en el caso de ejecución de sentencias condenatorias por infracción urbanística, en la que de aplicarse supletoriamente el art. 518 LEC se llegaría a la incoherente solución de que es más largo el plazo de prescripción de la infracción urbanística (8 años en la Ley Balear 10/1990) que el plazo para instar la ejecución de una sentencia que ha declarado la existencia de infracción y que ha condenado a la administración a reponer la legalidad urbanística".

La misma argumentación ha mantenido el Tribunal más recientemente en su sentencia de 29 de diciembre de 2010 (rec. 500/2008).

²¹Dice literalmente la D.F.1ª de la LJCA "*En lo no previsto por esta Ley, regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil*".

4.- IMPOSIBILIDAD LEGAL DE EJECUCIÓN

A.- Concepto de imposibilidad: imposibilidad material y legal. Artículo 105.2 de la LJCA

Partiendo de la regla general de ejecución de las resoluciones judiciales firmes, sólo de forma excepcional y cuando concurren circunstancias de imposibilidad legal o material, debidamente justificadas, cabe inexecutar o suspender su cumplimiento.

Como reiteradamente ha manifestado la jurisprudencia *“es principio capital y esencial de todo el sistema judicial, la ejecutabilidad de las sentencias, en los términos en que se hacen constar en las mismas, por lo que las excepciones a esa íntegra ejecutabilidad - imposibilidad material o legal- contenidos en el artículo 105.2 Ley 29/1998 de 13 de julio, han de ser siempre interpretadas y aplicadas con los máximos criterios restrictivos en el reconocimiento de esa imposibilidad.”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio 2003). Recordaba también el Tribunal Supremo el carácter restrictivo con el que debe interpretarse el artículo 105.2 en sus Sentencias de 10 de marzo de 2008 y 23 de junio de 2008 en los siguientes términos *“el obligado respeto a las resoluciones judiciales, que incumbe a todos y muy especialmente a los poderes públicos (...) así como el derecho del litigante que obtuvo una sentencia favorable a que lo resuelto en ella se cumpla, por ser este derecho a la ejecución parte integrante y esencial del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución. Por tanto, todos los argumentos y datos que se aduzcan para sustentar en ellos una posible declaración de imposibilidad de ejecutar la sentencia han de ser interpretados y valorados a la luz de aquellos postulados, lo que inevitablemente conduce a una concepción restrictiva de los supuestos de imposibilidad”*.

Dentro del concepto de imposibilidad la legislación distingue dos supuestos: la imposibilidad material y la imposibilidad legal. Concurre el supuesto de imposibilidad material cuando es imposible cumplir los pronunciamientos del fallo, cuando nos encontramos ante una pérdida sobrevenida del objeto del pleito. En cuanto a la imposibilidad legal, el supuesto más frecuente planteado en la jurisprudencia ha sido el cambio del ordenamiento urbanístico.

Si la Administración entiende que la sentencia no es material o legalmente ejecutable, está obligada a formular y presentar incidente de inexecución, de suerte que se deposita sobre ella la carga procesal de justificar esa imposibilidad. Son los Jueces y Tribunales los que deben determinar si concurren o no causas de imposibilidad para ejecutar la sentencia en sus propios términos, si bien es la Administración la que debe alegar y probar la existencia de tal causa y su eficacia a efectos de inexecución. De esta forma, se produce una inversión de la carga de la prueba, desvirtuando en este aspecto la presunción de legalidad que recoge el artículo 57.1 de la LRJPAC, al establecer que los

actos de las Administraciones Públicas sujetos a Derecho Administrativo se presumen válidos.

Para considerar la validez de un acto administrativo que supone la inexecución de un fallo judicial, se ha de buscar una relación directa e inmediata entre la sentencia a ejecutar y el acto posterior que se dicta por la Administración²².

En cuanto al plazo para plantear el incidente de inexecución, la jurisprudencia es flexible al considerar que el incidente de inexecución podrá plantearse en cualquier momento, no entendiéndose el plazo contenido en el artículo 105.3 de la LJCA²³ como un plazo de caducidad. En este sentido, son abundantes las Sentencias en las que el Tribunal Supremo²⁴ recoge que dicho plazo no es de caducidad, pues la imposibilidad de ejecutar una sentencia lo es en cualquier momento, añadiendo que el incumplimiento de aquel plazo no impide apreciar la causa de imposibilidad cuando ésta realmente concurre. Sus efectos son otros.

Una breve mención merece la referencia que hace el artículo 105.2 de la LJCA a las consecuencias de esa imposibilidad, al señalar el citado precepto "(...) el Juez o Tribunal 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 en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno".

En este artículo el legislador recoge la posibilidad de que la obligación originaria, que sobrevenidamente deviene imposible, se transforme, cuando corresponda, en una obligación sustitutoria²⁵.

²²CHOLBI CACHÁ, F.A.; MERINO MOLINS, V.; *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos. Especial referencia a las entidades locales*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

²³Dispone el artículo 105.3 de la LJCA, en su párrafo segundo "La declaración de concurrencia de alguna de las causas mencionadas en el párrafo anterior habrá de efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la comunicación de la sentencia. El Juez o Tribunal a quien compete la ejecución señalará, por el trámite de los incidentes, la correspondiente indemnización y, si la causa alegada fuera la de peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, apreciará, además, la concurrencia de dicho motivo".

²⁴Entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2003, de 26 de enero de 2005 o de 4 de febrero de 2009.

²⁵Esto ha sido señalado, por ejemplo, por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en Sentencia de 11 de enero de 2008, afirmando que "(...) el Tribunal Supremo tiene declarado para supuestos similares que la complejidad y los peligros de la ejecución se asimila a la imposibilidad material de ejecución (Auto de 30.06.1982), que tratándose de un edificio de viviendas de estructura unitaria, no es posible derribar las partes excedidas sin que se resienta el resto de la construcción, sin que asimismo resulte admisible el derribo total porque ello sería ejecutar la sentencia en términos que no son los expresados por sus redactores (Autos de 11.04.1990; 27.07.2001; 12.02.2004; y Sentencia de 27.07.2001); será por todo ello por lo que a la referida conclusión se debe de llegar, sin perjuicio, claro está de que se inicie el correspondiente incidente para determinar la indemnización que, por ejecución sustitutoria, deberá de abonarse a los vecinos afectados por la obra litigiosa".

B.- Anulación de licencias urbanísticas. Repercusión de la posterior modificación del planeamiento: supuesto de imposibilidad legal

En el ámbito urbanístico, la anulación de licencias en vía judicial y la consiguiente demolición, constituyen uno de los más graves problemas a los que se enfrentan las administraciones, particularmente la Administración local.

De forma reiterada, la jurisprudencia ha mantenido que tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que resulta anulada por contravenir normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas²⁶.

En los casos de anulación de licencias, ordenando la demolición de lo indebidamente construido, uno de los supuestos por excelencia de imposibilidad de ejecución de sentencias, es la legalización a través de una posterior modificación de planeamiento.

La jurisprudencia ha venido entendiendo que la legalización, como consecuencia de la modificación de la normativa urbanística puede ser causa que imposibilite la ejecución de una sentencia. El principio de proporcionalidad conlleva la no destrucción de aquello que acto seguido se podrá construir por estar permitido por el ordenamiento urbanístico; lo contrario sería demoler para a renglón seguido construir lo mismo. Así lo ha admitido el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 14 de marzo de 1990 y 12 de noviembre de 1997, afirmando que "(...) un nuevo planeamiento podrá producir el efecto de que se deje sin efecto una demolición acordada conforme a anterior normativa en el supuesto de que las obras de que se trate estén amparadas por la nueva regulación, pues no tendría sentido destruir algo para a continuación construir lo mismo por estar permitido"²⁷.

²⁶Este criterio jurisprudencial se plasma, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005, en la que el Tribunal afirma que "... 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 anulador de la licencia".

²⁷En la misma línea, en Sentencias de 30 de noviembre de 1996, de 22 de enero de 1997 y de 25 de junio de 1998, entre otras, el Tribunal Supremo ha argumentado que "una de las causas de imposibilidad de ejecutar una sentencia es, como en este caso, el cambio de planeamiento derivado del "ius variandi" urbanístico de la Administración, y no es que la revisión del Plan General impida la demolición decretada en la sentencia, sino que, al haber variado la normativa aplicable, el edificio se ha convertido en legalizable, de forma que iría en contra de las más elementales reglas de la lógica y del respeto a la riqueza creada al llevar a cabo la demolición de un edificio que podría ser reedificado a renglón seguido. Claro es que ese "ius variandi" no podría tener estos efectos cuando, en lugar del ejercicio

En todo caso, hay que tener presente, que es requisito imprescindible para que concurra la denominada imposibilidad legal, la aprobación definitiva del instrumento urbanístico que ampare y otorgue cobertura legal a la edificación cuya licencia resultó anulada. Lo expresa el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 4 de mayo de 2004²⁸ y más recientemente, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre este aspecto en su Sentencia número 22/2009, de 26 de enero, a través de la cual se resuelve el recurso de amparo interpuesto por la presunta vulneración del artículo 24.1 de la Constitución, en su vertiente del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales y del derecho a la ejecución de éstas en sus propios términos²⁹.

C.- Necesidad o innecesidad de la previa legalización

La doctrina y jurisprudencia mayoritaria entienden que constituye un requisito indispensable para declarar la existencia de tal imposibilidad legal que la nueva planificación administrativa haya sido aprobada definitivamente. Pero también, mayoritariamente, es admitido que no es suficiente con la mera aprobación de un nuevo

normal de la potestad de planificación, significara más bien un subterfugio para impedir una decisión judicial”.

²⁸En esta Sentencia el Tribunal Supremo afirma *"no es efecto o consecuencia inherente a aquel pronunciamiento anulatorio una actuación consistente en la acomodación del entorno, ya que la causa o título impositivo de ésta no sería nunca el pronunciamiento jurisdiccional anulatorio de la licencia de obras, sino la decisión administrativa adoptada en el ejercicio de las potestades de planeamiento u ordenación. Si esa acomodación es jurídicamente posible, podrá surgir entonces, tras la acomodación y siempre que ésta satisfaga las exigencias del ordenamiento jurídico, entre ellas la relativa al ejercicio no arbitrario de las potestades de planeamiento y ordenación territorial, un supuesto de imposibilidad legal de ejecución de aquella sentencia. Pero sólo entonces. No con el solo anuncio de que una actividad planificadora u ordenadora en tal sentido ha sido ya iniciada. Entre otras razones, porque con este solo anuncio, sin la aprobación definitiva de la modificación, no cabe tener a ésta por jurídicamente existente, ni le cabe al Tribunal de la ejecución decidir si tal aprobación incurre, o no, en el supuesto de nulidad de pleno derecho que contempla el artículo 103.4 de la Ley 29/1998”.*

²⁹En dicha Sentencia el Alto Tribunal reproduce lo ya declarado anteriormente, entre otras en sus Sentencias 86/2006, de 27 de marzo, 285/2006, de 9 de octubre, y 312/2006, de 8 de noviembre, afirmando que *“no puede aceptarse que sin haberse alterado los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta ante la Sala sentenciadora, se pretenda privar de efectos, en un momento posterior, al pronunciamiento judicial entonces emitido, resultando sólo posible cuando concurren elementos que impidan física o jurídicamente su ejecución o que la dificulten por concurrir circunstancias sobrevenidas impeditivas, recordando que el legislador ha previsto mecanismos para atender a los supuestos de imposibilidad legal o material de cumplimiento de las Sentencias en sus propios términos.... Así, se ha destacado que uno de los supuestos en los que la ejecución de las sentencias en sus propios términos puede resultar imposible es, precisamente, la modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate o, si se quiere, una alteración de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta, ya que, como regla general, una vez firme la Sentencia, a su ejecución sólo puede oponerse una alteración del marco jurídico de referencia para la cuestión debatida en el momento de su resolución por el legislador”.* Esta sentencia, que ha generado no pocos comentarios hasta el punto de llegar a calificarse como “histórica sentencia”, no viene sino a recordar la doctrina jurisprudencial ya establecida tanto por el Tribunal Supremo como por el propio Tribunal Constitucional.

planeamiento, sino que es precisa la previa legalización, esto es, conceder una nueva licencia, un título jurídico válido que imposibilite cumplir el pronunciamiento contenido en el fallo de la sentencia.

En Sentencia de 23 de julio de 1998 el Tribunal Supremo declaró *“no es exacto que la modificación del planeamiento produzca una automática legalización «ex post facto» de todas las edificaciones que resulten conformes con el nuevo aunque no lo fueran con el anterior. 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”*.

Esta doctrina jurisprudencial es plasmada con rotundidad por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 4 de octubre de 2006, doctrina recogida con posterioridad en otros pronunciamientos, como por ejemplo la Sentencia de 4 de febrero de 2009, en los siguientes términos *“En el fondo, pues, lo que se discute es si basta con la exclusiva circunstancia de la aprobación de un nuevo planeamiento posterior -conforme al cual ya no concurriría la infracción urbanística determinante de la nulidad declarada por la sentencia cuya inejecución se pretende- para, de forma automática y sin más trámites, poder obtener un pronunciamiento jurisdiccional de inejecución legal de la sentencia. La respuesta no puede ser positiva”*.

No obstante, pese a todo lo expuesto anteriormente, hay que considerar que ciertos pronunciamientos judiciales aún van más allá y reconocen la innecesariedad de que se produzca tal legalización para declarar la imposibilidad de ejecución, pues partiendo del carácter reglado propio de las licencias, entienden que basta la modificación del planeamiento que ampara las edificaciones con licencia anulada para entender de imposible ejecución el contenido de la sentencia. En esta línea se encuentran, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1999.

Ahora bien, examinada la jurisprudencia existente sobre la materia, se puede concluir que tanto la doctrina como la mayoría de los pronunciamientos judiciales, mantienen la exigencia de otorgamiento de un nuevo título que ampare la edificación declarada ilegal, no bastando la mera aprobación de una nueva ordenación urbanística para declarar la imposibilidad legal de una sentencia que anule una licencia urbanística imponiendo su consiguiente demolición. Argumentación que parece más acertada, máximo teniendo en cuenta que las distintas legislaciones autonómicas en materia de disciplina urbanística, contemplan entre los supuestos objeto de los correspondientes

procedimientos de reposición de la legalidad, la realización de obras que, aún siendo compatibles con el ordenamiento urbanístico vigente, se realizan sin la preceptiva licencia. Y la consecuencia jurídica derivada de la tramitación del citado expediente de reposición consiste en ordenar la solicitud de licencia de legalización, estableciendo además, que en el caso de no hacerlo, se ordenará la demolición de lo construido sin título jurídico que lo ampare.

D.- El criterio de la "intencionalidad". Análisis del artículo 103.4 de la LJCA

Como uno de los aspectos importantes a resaltar en relación a la modificación de planeamiento que ampara edificaciones ilegalmente construidas y que a su vez motivan la imposibilidad legal de ejecutar fallos judiciales, se encuentra el criterio subjetivo de la intencionalidad que subyace en esa modificación, pues si resulta claro que ésta obedece exclusivamente a evitar el cumplimiento de la sentencia, la jurisprudencia entiende que no determina la imposibilidad de ejecución. En estos supuestos el cambio normativo tiene como finalidad impedir la ejecución de la sentencia y no busca el interés general que debe presidir el "ius variandi" propio de la Administración en materia de planeamiento urbanístico.

En términos tajantes se ha mostrado el Tribunal Supremo en distintos pronunciamientos, pudiendo destacar la Sentencia de 5 de abril de 2001, en la que afirma con claridad en su Fundamento Jurídico Séptimo *"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."*

No obstante, el propio Tribunal reconoce la necesidad de atender a cada caso concreto y a sus circunstancias y así afirma *"Esta conclusión (matizada y que remite la solución al examen de las circunstancias concretas en cada caso) justifica la diversidad de decisiones que este 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 de 16 de julio de 1991 y sentencia de 23 de julio de 1998). Esta última dice que «no es exacto que la modificación del planeamiento produzca una automática legalización "ex post facto" de todas las edificaciones que resulten conformes con el nuevo, aunque no lo fueran con el anterior. 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 amparado por una nueva ordenación, si estimare éste ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello derivaren para la Administración»).”

En este sentido no hay que perder de vista la literalidad del artículo 103.4 de la LJCA³⁰, que de forma expresa introduce el aspecto subjetivo de la “intencionalidad” de la Administración, al referirse a la finalidad con la que ésta actúa. Este artículo no hace sino recoger la previsión de nulidad de aquellas actuaciones administrativas conducentes a una simple ejecución aparente.

Hemos visto anteriormente que corresponde a la Administración justificar ante los órganos jurisdiccionales la imposibilidad de llevar a efecto el contenido de una sentencia. Pues bien, corresponde también a la Administración, una vez constatado que se ha dictado un acto o se ha adoptado una disposición que puede determinar la inejecución del fallo probar que esos nuevos actos o disposiciones no persiguen como finalidad propia lograr la inejecución de la sentencia, desvirtuando en este punto, simplemente con el fundamento de los efectos de la cosa juzgada, la presunción de legalidad establecida por el artículo 57.1 de la LRJPAC³¹.

La jurisprudencia ha calificado la nulidad prescrita en el artículo 103.4 de la LJCA como un supuesto específico de desviación de poder³². Por tanto, ante un supuesto de vulneración del mencionado artículo 103.4 de la LJCA, no cabe otra consecuencia jurídica que la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1 de la LRJPAC.

Se trata de evitar el cambio de planeamiento cuando éste no tiene como finalidad el cumplir con el normal ejercicio de la potestad planificadora de la Administración, sino

³⁰Dispone el artículo 103.4 LJCA “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”.

³¹CHINCHILLA PEINADO, J.A.; “La ejecución aparente del fallo de las sentencias contencioso-administrativas en el ámbito urbanístico. Un balance tras 10 años de vigencia de la Ley 29/1998”, Revista de Derecho Urbanístico, N° 245, 2008, págs. 65-100

³²Así lo ha manifestado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de junio de 2005, afirmando que “El artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción, en sus apartados 4 y 5, permite que, en el procedimiento de ejecución, resolviendo un mero incidente en él planteado, se declare la nulidad de actos o disposiciones administrativas distintas, claro es, de las que ya fueron enjuiciadas en la sentencia en ejecución... El precepto contempla, pues, un singular supuesto de desviación de poder, en el que el fin perseguido con el acto o disposición no es aquél para el que se otorgó la potestad de dictarlo, sino el de eludir el cumplimiento de la sentencia”.

que estaríamos ante un mero subterfugio para impedir la ejecución de una resolución judicial. Es decir, se pretende evitar que se produzca una desviación de poder con la aprobación de una nueva ordenación, para lo que habrá que atender a los criterios urbanísticos que justifiquen el interés general de la modificación del planeamiento, sin que ésta tenga por finalidad convertir lo ilegal en legal.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el Tribunal puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia, pese a que formalmente resulte amparada por una nueva ordenación, si estimase ésta ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello se deriven para la Administración.

Siguiendo lo expuesto de forma muy clarificadora por el profesor Chinchilla Peinado³³ y analizada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en particular la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2006, mediante la cual el Tribunal considera los siguientes criterios a la hora de discernir si una alteración del planeamiento obedece a criterios de interés público urbanístico o si bajo la misma subyacen otras finalidades:

- En primer lugar, es necesario buscar la fundamentación o motivación de esa modificación, de la que se deduce la intencionalidad de la Administración, pues si carece de tal motivación, parece evidente que lo que pretende es eludir el cumplimiento del fallo de la sentencia, por cuanto no se explicitan las nuevas circunstancias o razones que hacen necesario un cambio normativo. Debe haber una real y exteriorizada motivación de los criterios urbanísticos que justifiquen su adopción.
- No se apreciaría la mencionada desviación de poder si el nuevo planeamiento es aprobado por un órgano distinto al que otorgó la licencia. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 28 de marzo de 2006, afirma *“Varios son los datos que debemos poner de manifiesto y en los que debemos fundamentar nuestra decisión de proceder a la estimación del recurso de casación formulado por el Ayuntamiento de Cáceres: a) En primer término la circunstancia de que el acto ahora impugnado (Revisión del PGOU de Cáceres) fue definitivamente aprobado por un órgano y una Administración diferente (Consejero de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo de la Junta de Extremadura) del que aprobó (Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Cáceres) el acto anteriormente impugnado y anulado (licencia de edificación).”*
- No se aprecia tampoco la intencionalidad que recoge el artículo 103.4 de la LJCA si la modificación del planeamiento afecta a un ámbito más amplio que la parcela sobre la que se decretó la nulidad del otorgamiento de la licencia. En la Sentencia

³³CHINCHILLA PEINADO, J.A.; “La ejecución aparente ...”, *opus cit.*, pág. 79.

citada en el párrafo anterior señala el Tribunal “*la dimensión de la modificación que se efectúa, territorialmente mucho mas amplia que la de un edificio singular, y la ausencia de informe alguno de los técnicos de ambas Administraciones que pudiera justificar la subjetiva pretensión del Colegio recurrente, constituyen otro dato objetivo que deja sin base a la mencionada pretensión anulatoria*”.

- En el examen de la intencionalidad de la Administración, añade el Tribunal Supremo que debe tenerse en cuenta el interés público tutelado con la sentencia que anula el previo planeamiento, esto es, si el nuevo planeamiento respeta el interés legítimo tutelado en el proceso, si respeta el contenido de la pretensión acogida en la sentencia.

Además de estos criterios, la jurisprudencia también ha tenido en cuenta a la hora de analizar la vulneración del citado artículo 103.4 de la LJCA mediante la aprobación de un nuevo planeamiento urbanístico dando cobertura legal a una edificación con licencia anulada, el momento en el cual se lleva a cabo su aprobación. De esta forma se diferencia entre aquellos casos en los que la modificación de la ordenación tiene lugar antes de recaer la sentencia o bien paralelamente al proceso jurisdiccional y los demás supuestos en los que la modificación del régimen jurídico urbanístico tiene lugar una vez ya haya recaído la sentencia anulatoria. En este último supuesto, se aprecia una mayor sensibilidad por parte de los órganos jurisdiccionales de estimar la existencia de la voluntad elusiva en la modificación operada en el ordenamiento jurídico, exigiendo una mayor motivación por parte de las administraciones públicas.

Estos criterios han sido aludidos por el Tribunal Supremo, en sentencias más recientes, pudiendo resaltar la Sentencia de 23 de diciembre de 2010. Ahora bien, todos estos criterios no dejan de ser indicios que pueden conducir al órgano jurisdiccional a concluir la existencia o no de desviación de poder en la modificación de planeamiento llevada a cabo, y precisamente por ello, por ser sólo indicios, habrá que analizar caso por caso y tener en cuenta todas las circunstancias concretas para determinar si es posible o no adoptar una modificación de planeamiento que dé cobertura legal a una edificación sobre la que pesa una orden de demolición.

5.- MECANISMOS PARA FORZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS POR LA ADMINISTRACIÓN

Ante la pasividad u oposición de la Administración Pública en el cumplimiento de una sentencia, los órganos jurisdiccionales pueden acordar la ejecución forzosa y adoptar medidas de reacción tendentes a vencer la resistencia administrativa, bien sea mediante la imposición de multas coercitivas, bien sea la deducción de testimonio de particulares

para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder, facultades atribuidas a Jueces y Tribunales en el artículo 112 de la LJCA.

Generalmente la utilización de los mecanismos previstos en el artículo 112 de la LJCA para forzar a la Administración al cumplimiento de las sentencias se produce cuando ha transcurrido un largo período de inactividad de la Administración³⁴.

Respecto a la posibilidad de deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder, cabe señalar que la incoación de responsabilidades penales es un mecanismo que solo es aplicable si se identifica a la persona concreta, funcionario o cargo público, que está dificultando la ejecución de la sentencia. Hay que tener en cuenta la tipificación que realiza el artículo 410 del Código Penal señalando que *"Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años"*.

IV. CONCLUSIONES

Recordando las palabras de Tomás Ramón Fernández con las que iniciábamos el presente trabajo³⁵, al referirse a la indisciplina urbanística, hay que tener presente que está en manos de los que trabajamos en esta materia luchar contra tal indisciplina. La adopción de medidas de reposición de la legalidad urbanística y, en caso de su

³⁴Como ejemplo de ello podemos resaltar las palabras del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 20 de octubre de 2006, con las que afirma *"No niega la Sala que dicho Ayuntamiento, tras varios requerimientos infructuosos, tras transcurrir tres años desde que recayó sentencia firme y después de haber estado paralizado casi un año por causa imputable al propio Ayuntamiento el expediente de legalización (así desde diciembre de 2.002 a noviembre de 2003) haya intentado durante el año 2.004 contratar los servicios de una empresa que se comprometiera a verificar tales obras de derribo, pero también lo es que la negativa de tales empresas no debería haber llevado al Ayuntamiento, como así ha ocurrido, a cesar en su obligación legal y jurisprudencial de llevar a cabo dicho derribo, bien buscando la contratación de otras empresas con mayores medios personales y técnicos por otras vías previstas en la normativa de contratación, bien en su caso contratando personal al efecto, o bien interesando la colaboración de otras Administraciones públicas, nada de lo cual ha hecho ni intentado dicho Ayuntamiento y su Alcalde-Presidente, como resulta del propio trámite de ejecución. Todo ello evidencia que no ha habido una voluntad cierta, decidida y demostrada de querer llevar a efecto el cumplimiento de la sentencia dictada ni en los plazos exigidos legalmente ni en los plazos concedidos y requeridos judicialmente, motivo por el cual nos encontramos ante el supuesto de poder acudir a la previsión contenida en el art. 112 de la LRJCA"*. Podemos citar también en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 27 de enero de 2010.

³⁵*"La indisciplina ha sido tradicionalmente una de las grandes lacras de nuestro urbanismo (...)"*.

incumplimiento, la utilización de medios de ejecución forzosa para lograr llevarlas a efecto, no deja de ser una lección a la ciudadanía, a la que se transmite que la transgresión del ordenamiento urbanístico conlleva consecuencias gravosas.

La tradicional y real falta de recursos, tanto humanos como materiales, que se ha esgrimido como causa que conduce a la indisciplina que muchas veces caracteriza el ámbito urbanístico, se verá atacada como consecuencia de la actuación administrativa conducente a la protección de la legalidad urbanística. La actuación por parte de aquellos en quienes reside la responsabilidad de velar por la legalidad urbanística es un instrumento disuasorio de cara al conjunto de la ciudadanía, de suerte que, si la protección de la legalidad urbanística es real, la necesidad de recursos para el ejercicio de esas funciones será considerablemente menor.

Resulta evidente la trascendencia que en materia urbanística tienen los pronunciamientos judiciales anulatorios de licencias y en este ámbito no es menos significativo que en la mayor parte de los supuestos, la solución alternativa a la demolición que implica dicha anulación pasa por una modificación del planeamiento. Ahora bien, esta modificación de la ordenación urbanística debe responder a los intereses públicos urbanísticos y contener la suficiente motivación que justifique que no se trata de una mera maniobra administrativa elusiva del obligado cumplimiento de los pronunciamientos del fallo de la sentencia.

El control de la intencionalidad administrativa al realizar tal modificación del planeamiento reside en los órganos jurisdiccionales, que supervisan que sobre el cumplimiento de la resolución judicial de que se trate prima la preservación del interés general que debe presidir el “ius variandi” de la Administración a la hora de establecer su ordenación urbanística.

En todo caso, hay que tener presente que desde el punto de vista de la Administración no resulta fácil en la mayor parte de los supuestos llevar a la práctica la ejecución de una sentencia que ordena la demolición de una edificación. Se ha escrito mucho sobre la finalidad evasiva de la actuación administrativa en esta materia o la intencionalidad de la Administración de evitar el cumplimiento de las sentencias, pero no se puede olvidar que, al margen de que se llegue a dar o no una situación de imposibilidad legal por un cambio normativo, en ocasiones tendríamos que incluso referirnos a una casi imposibilidad material, pues si bien no cabe acogerse a la literalidad del artículo 105.2 de la LJCA por no resultar el cumplimiento imposible en términos estrictos, no es menos cierto que el cumplimiento de una sentencia de tal calado generalmente es sumamente costoso y complejo para la Administración.

Como poco, conlleva casi siempre un conflicto social, mayor aún cuando las viviendas ya han sido adquiridas y ocupadas, lo que sucede en la mayor parte de los supuestos

dado el tiempo que transcurre desde que se interpone el recurso contencioso-administrativo contra el acto de concesión de licencia y la resolución del mismo mediante la sentencia que ordena la demolición.

Por otro lado, son de resaltar las repercusiones económicas que esa demolición implica, pues la anulación del acto de concesión de licencia y la ejecución de la demolición provoca el nacimiento de una responsabilidad patrimonial que tiene su traducción en el derecho a indemnización a favor de los afectados.

Plantea Pablo Sámano Bueno³⁶ como alternativa a esta problemática un cambio radical en torno a la ejecución material de las sentencias, que en vez de residenciarse en la Administración Pública, habría de encomendarse, desde el primer momento, al Juez de la Ejecución. No obstante, constituiría éste un cambio radical de todo el ordenamiento y de la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa que no parece vaya a llevarse a la práctica en un breve plazo.

Ahora bien, nada de ello es óbice ni justifica la evasión del cumplimiento de las sentencias. La solución ante tal situación no se encuentra en el incumplimiento de las resoluciones judiciales ni en la búsqueda de alternativas para eludir tal cumplimiento. Habrá que plantearse cuáles son las causas que conducen a situaciones tan difíciles y trabajar en la línea de intentar evitarlas en un futuro.

Partiendo de la situación actual y en aras a lograr una mayor seguridad jurídica, tanto la Administración como los órganos jurisdiccionales deben buscar un equilibrio para conseguir dar cumplimiento a las resoluciones judiciales y a la vez respetar la legalidad urbanística.

V. BIBLIOGRAFÍA

CABELLO MARTÍNEZ, G.; GARCÍA SANZ, F.J.; "La ejecución de sentencias en materia urbanística: una visión de conjunto", *Práctica Urbanística*, Nº 91, marzo 2010, págs. 21-41.

COSCULLUELA MONTANER, L.; "Acción pública en materia urbanística", *Revista de Administración Pública*, Nº 71, 1973, págs. 9-58.

³⁶SÁMANO BUENO, P.; "La ejecución de sentencias en materia de urbanismo: repaso al estado de las cosas y alguna propuesta", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 238, 2007, págs. 149-216

CHINCHILLA PEINADO, J.A.; “La ejecución aparente del fallo de las sentencias contencioso-administrativas en el ámbito urbanístico. Un balance tras 10 años de vigencia de la Ley 29/1998”, *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 245, 2008, págs. 65-100

CHOLBI CACHÁ, F.A.; MERINO MOLINS, V.; *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos. Especial referencia a las entidades locales*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

ESCUADERO HERRERA, C.; “La legitimación en el proceso de ejecución contencioso-administrativo”, *Diario La Ley*, Nº 6186, 9 Feb. 2005.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.; “Algunas reflexiones sobre las formas indirectas de incumplimiento por la Administración de las sentencias de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Nº 73, 1974, págs. 151-178.

GEIS CARRERAS, G.; *La ejecución de sentencias urbanísticas*, Girona, 2008.

GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.; *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Civitas, Pamplona, 2008.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.; *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas, Madrid, 1999

HUESCA BOADILLA, R.; “La inejecución de sentencias por imposibilidad material o legal. La expresión de los derechos e intereses legítimos reconocidos en una sentencia firme”.

JIMÉNEZ BUESO, A.; "El procedimiento de declaración de nulidad de los actos y disposiciones dictados en fraude de la ejecución de sentencias en materia de urbanismo", *Diario La Ley*, Nº 7568, 14 Feb. 2011.

LÓPEZ GARCÍA, C.; “El incidente de inejecución: cuestiones de legitimación y validez”, *Diario La Ley*, Nº 6785, 24 Sep. 2007.

OCHOA GÓMEZ, P.; “La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo”, *El Consultor*, Nº 13, Jul. 2007.

RIQUELME GARCÍA, J.; "La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo y actos urbanísticos municipales: jurisprudencia actual", El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Nº 20, Noviembre 2010, págs. 2982

RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R.; "Nueva jurisprudencia sobre la legitimación para instar la ejecución de sentencias por quienes no fueron parte en el proceso declarativo", Actualidad Administrativa, Nº 17, 2005, págs. 2132-2145.

SÁMANO BUENO, P.; "La ejecución de sentencias en materia de urbanismo: repaso al estado de las cosas y alguna propuesta", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Nº 238, 2007, págs. 149-216.

SÁNCHEZ LAMELAS, A.; *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, Aranzadi, Navarra 2006.

TORRENT I RIBERT, P.; "La autorización judicial a la Administración Pública para entrar en el domicilio del interesado, a fin de ejecutar los actos administrativos", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 21, Noviembre 1999.

VILLANUEVA LÓPEZ, A.; "A vueltas con la restauración de la legalidad urbanística: especial referencia a la caducidad de la acción y sus consecuencias", Práctica Urbanística, Nº 96, 2010, pág. 20.

VV.AA., "Inexistencia de imposibilidad legal para ejecutar la sentencia que ordena la demolición de varios edificios pese al cambio de ordenación urbanística que provoca la adecuación de dichos inmuebles a la legalidad", Práctica Urbanística, Nº 42, 2005.