

PONENCIA

**SUPUESTOS DE INTERACCIÓN DE LOS TRES PODERES:  
REFORMAS LEGISLATIVAS E INEJECUCIÓN  
DE SENTENCIAS**

**Rafael Fernández Valverde**

*Magistrado del Tribunal Supremo. Vocal del CGPJ.*

*Profesor de CUNEF.*

SUMARIO: I. LA ACTUAL SITUACIÓN DEL URBANISMO. II. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTO. III. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: SUPUESTOS DE IMPOSIBILIDAD LEGAL. IV. LA CULMINACIÓN DE LAS DIFICULTADES LEGALES PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

**I. LA ACTUAL SITUACIÓN DEL URBANISMO**

1. Contemplando, desde la perspectiva histórica de futuro, el actual momento urbanístico y medioambiental español, sin duda, llegaríamos, entonces, a la conclusión de que deambulamos, en estos instantes, por uno de esos momentos que, dentro de algunos años, consideraremos como uno de los hitos históricos de nuestro urbanismo y nuestra consideración del medio ambiente.

Así ocurrió con los años 1956, 1975/6, 1990/2 –en los que ven la luz las normas estatales, de todos conocidas, reguladoras de esta materia urbanística–, así como el año 1997 (cuando el Tribunal Constitucional dicta la STC 61/1997, de 20 de marzo –a la que luego se añadirían las SSTC 164/2001, de 11 de julio y 54/2002, de 27 de febrero)–, o el siguiente año 1998, cuando se aprueba, de conformidad con la doctrina constitucional, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), continuándose, desde entonces, con plena garantía constitucional, la producción normativa urbanística autonómica, iniciada con anterioridad, ya desde el principio de los años noventa.

2. La aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, y, con posterioridad, del Texto Refundido de la citada Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), sería, sin duda, como decíamos, otro de esos que calificábamos de momentos históricos del urbanismo español reciente, debiendo destacarse de la citada normativa las siguientes características esenciales:

- 1º. Se trató de una profunda renovación –plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales– que pretendió sentar unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad.
- 2º. No se trató de una ley urbanística, sino de una ley referida al régimen del suelo y a la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados. Por ello la ley prescindió, por primera vez, de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo.
- 3º. Apuntó hacia un urbanismo que debe atender a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto del crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, de conformidad con las recomendaciones de la Unión Europea en su Estrategia Territorial Europea o en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano.
- 4º. Entre sus aspectos concretos más significativos –tratando de contribuir al problema de la vivienda– debe destacarse (artículo 10 y DT 1ª TRLS08) la obligación de reserva de suelo adecuado y suficiente para usos productivos y uso residencial, con reserva de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública.
- 5º. Igualmente debe destacarse, entre los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, tanto el de la entrega del suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, así como, con destino a integrar los Patrimonios Públicos del Suelo; junto a ello, se estableció la entrega del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de edificabilidad media ponderada de la actuación, que no podía ser inferior al 5% ni superior al 15%, aunque, excepcionalmente, la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo podía permitir reducir o aumentar este porcentaje hasta el 20% en determinadas circunstancias.
- 6º. Especial significación tuvo la configuración de las denominadas nuevas situaciones básicas del suelo, distinguiendo exclusivamente entre suelo rural y suelo urbanizado.
- 7º. Por último debe destacarse un régimen de valoraciones del suelo, basado en los principios de sencillez, claridad y justicia, que pretendió desvincular clasificación y valoración. En concreto, la Exposición de Motivos señalaba que *“debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro*

*incierto*". Y partiendo de las dos situaciones básicas descritas se añade que ambos suelos –rural y urbanizado– “*se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que solo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad*”.

Sometidos, Ley de 2007 y Texto Refundido de 2008, a diversos recursos de inconstitucionalidad, fueron resueltos por STC 141/2014, de 11 de septiembre, que sólo declaró inconstitucional un breve inciso (“*hasta un máximo del doble*”) del artículo 22.1.a).3º de la Ley, y 23.1.a).3º del Texto Refundido.

**3.** El siguiente hito normativo, a nivel estatal, ha sido la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas con entrada en vigor el 28 de junio de 2013, y que toma en consideración, como punto de partida, la situación de crisis económico-financiera pretendiendo contribuir a resolver los problemas que se estaban produciendo en torno al mercado del suelo y de la vivienda en España; en síntesis, se situaba, como otras normas del momento, en el camino de la contribución a la recuperación económica, intentando una reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, en el marco de un modelo sostenible e integrador (ambiental, social y económico), y centrando todos sus esfuerzos en las actuaciones que constituyen el objeto esencial de la Ley: La rehabilitación de los edificios, y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

A diferencia de la normativa anterior, esta Ley sitúa en el centro regulatorio no las determinaciones urbanística, sino la vivienda, tanto desde la perspectiva del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, como desde su consideración de mecanismo con incidencia esencial en la actividad económica del país. Esto es, en la situación de crisis económica el Estado interviene en el que denomina “*sector inmobiliario español*”, sin afectar a la competencias autonómicas urbanísticas en materia de urbanismo y vivienda, y, en la línea marcada por la Unión Europea hacia un medio urbano sostenible, pretendiendo alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.
- b) Ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas. Y,
- c) Fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

4. Previa la correspondiente habilitación legal (llevada a cabo por la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar textos refundidos), fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLS15), en el que se integraban el anterior Texto Refundido de 2008, así como las disposiciones relacionadas con el suelo contenida en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Dos aspectos se deben destacar del vigente Texto Refundido de 2015, lo cual hacemos por su especial incidencia en la evolución jurisprudencial actual, a la que luego nos referiremos, cuales son las relativas a las situaciones básicas del suelo (reguladas en el artículo 21 del TRLS15) y a las denominadas actuaciones de transformación urbanística (de urbanización y de dotación) y actuaciones edificatorias (de nueva edificación y de sustitución, o de rehabilitación edificatoria), reguladas en el artículo 7 del TRLS15.

5. Algo parecido ha acontecido en el ámbito medioambiental, pues, de forma prácticamente simultánea –y al margen de la muy variada normativa autonómica– el Estado, constitucionalmente limitado en el ámbito urbanístico, ha potenciado, de forma incesante, la normativa medioambiental, apuntalada, en gran medida, por la, también constante, proliferación normativa de la Unión Europea en la materia.

En síntesis, en el momento actual, urbanismo y medio ambiente –Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea– funden sus competencias sobre un mismo territorio al que, desde sus diversas perspectivas, tratan de proteger y ordenar.

## II. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTO

### 1. La potestad jurisdiccional de ejecución de las sentencias: sus principios inspiradores.

A diferencia del sistema tradicional, que se contenía en el artículo 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (LRJCA56), conforme al cual “*la ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso*”, la vigente Ley 28/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosoadministrativa (LRJCA), dando un giro trascendental, proclama, en el artículo 103.1 que “*la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de éste orden jurisdiccional*”.

Tal planteamiento constituye una clara consecuencia del mandato, más genérico, pero de superior rango, contenido en el artículo 117.3 de la Constitución de 1978 (CE), que señala que *“el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”*; mandato que se reproduce en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial (LOPJ).

En consecuencia, del anterior respaldo constitucional y legal se pueden deducir las siguientes consecuencias:

- a) La ejecución de las sentencia constituye una **obligación constitucional** y legal, habiendo señalado la propia Constitución de 1978, en el artículo 118, que *“es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales”*; mandato que es desarrollado en términos subjetivos de gran amplitud en el artículo 17.2 de la citada Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial (LOPJ) al señalar que *“las Administraciones Públicas, las Autoridades y funcionarios, las Corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes”*.
- b) Del anterior mandato constitucional, el mismo artículo 118 impone, como complementaria, la obligación de **“prestar la colaboración requerida** –por los Jueces y Tribunales– *en el curso del proceso y en ejecución de lo resuelto”* –que luego reiterará el artículo 17.1 de la LOPJ–, obligación que aparece igualmente recogido en el artículo 103.3 de la LRJCA, al señalarse que *“todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales Contencioso-administrativos para la debida y completa ejecución de lo resuelto”*.
- c) La jurisprudencia, además de lo anterior, ha establecido el respaldo de la ejecución en el derecho a la **tutela judicial efectiva**. En tal sentido deben destacarse las clásicas SSTC 32/1982, de 7 de junio, 67/1984, de 7 de junio, 125/1987, de 15 de julio, 167/1987, de 28 de octubre y 148/1989, de 21 de septiembre. Por su parte del Tribunal Supremo destacamos la STS de 27 de octubre de 2004.

## 2. La forma de ejecución de las sentencias.

Las sentencias pueden ejecutarse de forma **voluntaria** por los obligados a ello (artículo 104 de la LRJCA) en el plazo legalmente establecido, pero de no ser así, la propia LRJCA contempla el mecanismo para proceder a su ejecución **forzosa**, que

incluye la posibilidad de proceder a la declaración de nulidad, a través del procedimiento establecido en el artículo 109 de la LRJCA cuando “[l]a Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo”, esto es, cuando la ejecución resultare **fraudulenta**, distinguiendo la ley los supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos o disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, de conformidad con el artículo 103.4 de la LRJCA (esto es, en concreto, si los mismos, realmente, han sido dictados para eludir los mencionados pronunciamientos), y los supuestos (artículo 108.2 LRJCA) de actuaciones administrativas de carácter material, posteriores a la sentencia, que contravinieran los pronunciamientos del fallo de la misma.

### III. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: SUPUESTOS DE IMPOSIBILIDAD LEGAL.

En el artículo 105.2 de la LRJCA, se señala que “*si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial, a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior*”.

Aunque el precepto se refiere exclusivamente a las causas de **imposibilidad material** y la **imposibilidad legal** de ejecutar una sentencia, dentro de esta segunda posibilidad tendríamos que distinguir entre causas de **imposibilidad reglamentaria** y causas de imposibilidad legal, propiamente dichas. Siendo el supuesto habitual, en el primer caso, el de aprobación de un nuevo planeamiento o la concesión de una nueva licencia que viene a adaptarse a, o “legalizar”, la actuación previamente anulada.

Debemos centrarnos, sin embargo, en las que hemos denominado **causas de imposibilidad legal de ejecutar la sentencia**, también conocidas como supuestos de validación legislativa; esto es, de aquellos supuestos en los que una intervención del legislador –estatal o autonómico–, posterior a una sentencia firme en fase de ejecución, incide en la actuación jurisdiccional, impidiendo o dificultado la ejecución propiamente dicha.

Al tratarse de normas con rango de ley, obviamente, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que –normalmente– ha enjuiciado estos supuestos legales que han dificultado, o impedido, la ejecución jurisdiccional. En realidad, la cuestión que se ha venido suscitando es la relativa a la posibilidad de “blindar”, con una actuación legislativa, una actuación urbanística, típicamente administrativa, con la finalidad de evitar las decisiones anulatorias de los Tribunales ordinarios, bien a través

de un Recurso Contencioso-administrativo ordinario contra la posterior actuación normativa reglamentaria, bien a través del procedimiento establecido en el artículo 103.4 de la LRJCA, por entender que la posterior actuación tenía como finalidad eludir el cumplimiento de la sentencia.

De tal jurisprudencia debemos destacar los siguientes supuestos, en los que, sin duda, lo que ha estado en juego ha sido el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que incluye en su ámbito –como reiteradamente han señalado el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo– el derecho a la ejecución de las sentencias. En síntesis, esta jurisprudencia ha sido el reflejo de una tensión permanente entre el citado derecho a la tutela judicial efectiva que está obligado a cumplir el Poder Judicial y la posibilidad de evolución normativa con que cuenta el Poder Legislativo. Así lo reconoció el Tribunal Supremo en la STS de 6 de junio de 2003, con cita de la STC 73/2000, de 12 de marzo, en STS que se sintetiza la tensión expresada entre el ámbito de actuación de ambos poderes. La citada STS señaló:

*“No puede negarse al legislador la potestad de innovar el ordenamiento jurídico, modificando las disposiciones anteriores para adaptarlas a las circunstancias de cada momento. Esta potestad se extiende incluso a dar efecto retroactivo a una disposición, con el único límite impuesto por el artículo 9 de la Constitución –normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales– y ello aunque como consecuencia de ese efecto se afecte a la ejecución de una sentencia firme.*

*Conviene recordar lo dicho por el Tribunal Constitucional en su sentencia 73/2000, de 12 de marzo, a este respecto: “el derecho a la ejecución de la Sentencia en sus propios términos no impide que en determinados supuestos ésta devenga legal o materialmente imposible, lo cual habrá de apreciarse por el órgano judicial en resolución motivada, pues el cumplimiento o ejecución de las Sentencias depende de las características de cada proceso y del contenido del fallo. Y uno de estos supuestos 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. Siendo de recordar al respecto 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, como el del art. 107 LJCA, vigente en el momento de iniciarse el trámite de ejecución en el seno del cual se originó la presente cuestión y, en la actualidad, el del art. 105.2 LJCA de 1998”. Y añade: “El derecho constitucional a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes “participa de la naturaleza de derecho de pres-*

*tación que caracteriza a aquel en que viene integrado y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, y ello hace indudable que el derecho a que se ejecuten las resoluciones judiciales firmes viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación”. Aunque a continuación hemos declarado que “Sin embargo, esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de la tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 CE exige, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución”.*

Pues bien, numerosos han sido los supuestos en los que el Tribunal Constitucional se ha enfrentado, de una u otra forma, y con conclusiones diferentes, a este problema clave en el mantenimiento de la esencia del Estado de Derecho que proclama la Constitución:

**1. En la STC 166/1986, de 19 de diciembre** (Asunto Rumasa), se enjuiciaba la posibilidad de utilización de una ley expropiatoria singular frente al planteamiento de un interdicto formulado por la expropiada ante la jurisdicción civil. El Decreto Ley expropiatorio no fue considerado contrario al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 de la Constitución –al que se califica de “instrumental”–, pese al ser el contenido de la norma legal impugnada estrictamente administrativo, por cuanto el mismo, según se expresaba, “*traspasaba las fronteras de los acotados límites de una crisis empresarial para convertirse en factor determinante de inestabilidad de la situación financiera nacional*”. Esto es, que el Tribunal Constitucional se fundamentaba en el carácter excepcional de la medida adoptada, en forma de norma con rango de ley, por la vía del principio de proporcionalidad:

*“ ... la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por*



*los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa”.*

2. Especialmente significativa es la **STC 73/2000, de 12 de marzo**, (Asunto Presa de Itoiz), a la que ya hemos hecho referencia en la cita inicial. En la misma se enjuiciaba, por la vía de la cuestión planteada por la Sala de la Audiencia Nacional, la Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1987, de 10 de abril, sobre Protección y uso de suelo no urbanizable (en la modificación llevada a cabo por la Ley 9/1996, de 17 de junio, de Espacios naturales protegidos), por cuanto tal modificación, según se planteaba, podía interferir en la ejecución de la STS de 14 de julio de 1997, que había anulado parcialmente el proyecto de construcción del embalse de Itoiz. En síntesis, la nueva norma cuestionada modificaba el régimen de las bandas de protección de las reservas naturales, dando, por otra parte, a tal régimen protector rango de ley, lo cual fue considerado por la Audiencia Nacional como forma de impedir la ejecución de la STS de precedente cita. Al margen de lo antes expuesto, la STC señaló:

*“... resulta difícil admitir que la Ley cuestionada incurra en arbitrariedad, pues es claro que lo contrario supondría constreñir indebidamente la legítima opción del legislador de modificar, en todo o en parte, la regulación jurídica de una determinada materia o de un concreto sector del Ordenamiento; y conduciría, en última instancia, a la petrificación de cualquier régimen normativo tan pronto se hubiera dictado una Sentencia aplicando el régimen jurídico precedente. De lo que resultaría, en suma, que el ordenamiento perdería el carácter evolutivo y dinámico que es propio de los sistemas normativos modernos”.*

Con posterioridad, la **STEDH de 27 de abril de 2004** del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Gorraiz Lizarraga y otros c. España*) realizó el correspondiente juicio de convencionalidad, por parte el Tribunal Europeo, en relación con la citada STC 73/2000, de 12 de marzo. Y debemos destacar como la materia sobre la que el Tribunal se pronuncia consiste, según el mismo la califica, de una *“materia de urbanismo u ordenación del territorio”*. En concreto, el TEDH señala en la citada STEDH de 27 de abril de 2004 (párrafo 70) que

*“... en el caso que nos ocupa, el litigio que enfrentaba a los demandantes con la Comunidad Foral de Navarra trataba sobre un proyecto de ordenación del territorio, ámbito en el que la modificación o el cambio de reglamenta-*

*ción tras una resolución judicial es frecuentemente admitido y practicado. En efecto, si los titulares de derechos económicos pueden, por lo general, aprovecharse de derechos firmes e intangibles, no sucede lo mismo en materia de urbanismo o de ordenación del territorio, ámbitos que tratan sobre derechos de naturaleza distinta y que, por definición son esencialmente evolutivos. Las políticas de urbanismo y de ordenación del territorio dependen por excelencia de los ámbitos de intervención estatales por medio, concretamente, de la reglamentación de los bienes con una finalidad de interés general o de utilidad pública. En tales casos en los que el interés general ocupa un lugar preeminente, el Tribunal considera que el margen de apreciación del Estado es mayor que cuando están en juego unos derechos exclusivamente civiles (ver: «mutatis mutandis», Sentencias James y otros contra Reino Unido de 21 febrero 1986; Mellacher y otros contra Austria de 19 diciembre 1989; Chapman contra Reino Unido de 18 enero 2001)”.*

Partiendo, pues, de tales diferencias el TEDH concluye señalando que, en el supuesto de autos (párrafo 73)

*“... por las razones que anteceden, el Tribunal concluye que la interferencia del poder legislativo en el resultado del litigio alegada por los demandantes no vulneró el carácter equitativo del procedimiento. En consecuencia, no hubo violación del artículo 6.1 del Convenio”;*

La STEDH dedica el párrafo anterior (72) a establecer las concretas y determinantes circunstancias que diferencian el supuesto. En tal sentido, se expone:

*“... el Tribunal señala que la situación denunciada por los demandantes no puede considerarse similar a la constatada en la Sentencia Refinerías griegas Stran y Stratis Andreadis, en la que el Estado intervino de forma decisiva para orientar a su favor el resultado de una instancia en la que era parte. En el presente caso, la promulgación de la Ley Foral 9/1996 no trataba ciertamente de descartar la competencia de los tribunales españoles llamados a conocer de la legalidad del proyecto de embalse. La Exposición de Motivos hacía mención expresa a las bandas periféricas de protección de las reservas y espacios naturales protegidos de Navarra, y no únicamente a la zona afectada por la construcción de la presa. Su vocación general no deja lugar a dudas. Asimismo, el Parlamento de Navarra no legisló con carácter retroactivo como prueba el hecho de que, pese a la promulgación de la Ley Foral de 17 de junio de 1996, el Tribunal Supremo, algunas semanas después de la promulgación de dicha Ley, dictara una sentencia anulando parcial, pero definitivamente, el proyecto de construcción tal y como había sido concebido. Aun siendo innegable que la promulgación por el Parlamento de Navarra*

*de la Ley en cuestión resultara, en último lugar, desfavorable para las tesis sostenidas por los demandantes, no puede decirse que fuese aprobada con el fin de eludir el principio de la preeminencia del derecho. A fin de cuentas, una vez promulgada la Ley foral, los demandantes obtuvieron la remisión prejudicial de constitucionalidad de ciertas disposiciones de la misma ante el Tribunal Constitucional, que se pronunció a fondo sobre sus pretensiones. Éste examinó la tesis de los demandantes de igual forma que las sometidas por el Gobierno y el Parlamento de Navarra. En definitiva, el litigio que les oponía al Estado fue examinado por los tribunales españoles de acuerdo con el proceso justo garantizado por el artículo 6.1.”*

**3.** Por su parte, en la **STC 273/2000, de 15 de noviembre** (Asunto Administración Hidráulica de Cataluña) se declaró –a instancia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo– la constitucionalidad del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987, de 13 de julio, de la Administración Hidráulica de Cataluña, habiéndose considerado en el planteamiento de la cuestión que el mismo era contrario al artículo 9.3 de la Constitución (principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y el de seguridad jurídica). La norma impugnada decía:

*“Quedarán integradas en el texto de la Ley las normas de carácter sustantivo reguladoras del incremento de la tarifa y del canon de saneamiento aprobadas con anterioridad, que tendrán carácter supletorio de las reglas de los artículos 29 al 33 y serán aplicables con rango de Ley formal a los supuestos producidos antes de la entrada en vigor de la presente Ley”.*

La inconstitucionalidad de norma impugnada fue rechazada en los siguientes términos:

*“A la vista de las circunstancias del caso, interesa destacar el hecho de que la anulación de las normas reglamentarias mencionadas tuvo por causa exclusiva la concurrencia de un defecto de procedimiento, sin que en ningún momento las resoluciones judiciales apreciaran la existencia de un vicio de carácter sustantivo.*

*(...) Ciertamente, de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, puede deducirse un deber de los poderes públicos de observar los trámites esenciales para la elaboración de las normas jurídicas, como correlato del interés legítimo de los ciudadanos en que la Administración Pública observe dichos trámites. Ahora bien, tales principios constitucionales, no cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general.*

*Pues bien, en el presente caso resulta indudable la concurrencia de claras exigencias de interés público que fundamentan la medida adoptada por la Ley 17/1987, en los términos de la STC 182/1997, FJ 13. Concretamente, el legislador autonómico, ha tratado de garantizar la efectiva consecución de un interés de relevancia constitucional, como es la mejora de la calidad ambiental de las aguas (art. 45 CE), que podría verse seriamente quebrantado en la hipótesis de que no se hubiesen podido realizar las obras de saneamiento y depuración necesarias, sin que quepa apreciar en la solución finalmente adoptada vulneración alguna del principio de seguridad jurídica en su vertiente de previsibilidad del actuar acomodado a Derecho de los poderes públicos”.*

Por todo ello la STC concluía señalando que:

*“... la decisión del legislador autonómico no merece reproche alguno desde la óptica del sistema de fuentes. Como hemos señalado reiteradamente, no resulta contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que anteriormente había encomendado al poder reglamentario, pues nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria inaccesible al legislativo (SSTC 5/1981, de 13 de febrero -FJ 21.b-; y 18/1982, de 4 de mayo -FJ 3-). De tal suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento jurídico cualquier contenido, no estándole en modo alguno vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario”.*

**4. En la STC 48/2005, de 3 de marzo** (Asunto Parlamento de Canarias), se enjuiciaba la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, por la que se declaró de utilidad pública la expropiación de ciertos edificios de las calles Teobaldo Power y Castillo, colindantes con el edificio del Parlamento de Canarias, en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, para proceder a su ampliación, y ello, a través de la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso administrativo; a diferencia del supuesto anterior, en el presente el Tribunal Constitucional no consideró que se trataba de una situación excepcional, sino de una expropiación común y ordinaria en la que solo existían diferencias de valoración entre los propietarios y la expropiante, esto es, de una expropiación “*nada fuera de lo corriente*”, declarando, sin embargo, el Tribunal Constitucional parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley impugnada al exigir la presencia de una tutela judicial efectiva, bien ante los Tribunales ordinarios, bien ante el propio Tribunal Constitucional, que no concurría en el supuesto enjuiciado, por no poder pronunciarse dicho Tribunal sobre la cuestión relativa a la necesidad de ocupación.

**5. En la STC 92/2013, de 22 de abril** (Asunto Ley urbanística del Parlamento de Cantabria 1) –doctrinalmente muy comentada–, se respondía al planteamiento de constitucionalidad de la Ley 2/2011, de 4 de abril, del Parlamento de Cantabria, por

la que se modificaba la anterior Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en el particular relativo a la Disposición Adicional Sexta introducida mediante la modificación, y que regulaba la “*Tramitación de los expedientes en materia de responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística*”. Su párrafo quinto, del apartado nº 4 de la Disposición era del siguiente tenor literal:

*“Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado”.*

Pues bien, la STC declaró inconstitucionalidad del párrafo transcrito –en cuanto se refiere a los procesos de ejecución de resoluciones judiciales–, así como del siguiente apartado 5, razonando al respecto en los siguientes términos:

*“De lo anterior se deduce que en el sistema constitucional que deriva de los arts. 117.3 y 118 CE, corresponde a los Juzgados y Tribunales, con carácter exclusivo, la función de ejecutar lo juzgado «en todo tipo de procesos», esto es, también en los procesos contencioso-administrativos, rompiéndose así con situaciones precedentes en las que la Administración retenía la potestad de ejecución. De este modo, mientras que, cuando de la ejecución de un acto administrativo se trata, la Administración ejercita potestades propias de autotutela administrativa que le permiten llevar a efecto sus propias determinaciones, cuando se encuentra dando cumplimiento a una resolución judicial, su actuación se justifica en la obligación de cumplir las Sentencias y demás resoluciones judiciales (art. 118 CE), así como en el auxilio, debido y jurídicamente ordenado, a los órganos judiciales para el ejercicio de su potestad exclusiva de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE).*

*6. La conclusión de lo anteriormente expuesto es que la norma cuestionada incide en la regulación de la ejecución de Sentencias mediante la introducción de un trámite (el de determinación de la eventual responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística) ajeno a la propia ejecución de la Sentencia y que tiene el efecto de paralizar la misma mientras sustancia, decide y, en su caso, ejecuta mediante el pago. Tal regulación, como acabamos de ver, no tiene cobertura competencial en los títulos aducidos por los órganos de la Comunidad Autónoma, de modo que se invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal prevista en el art. 149.1 6 CE, sin que, tal como admiten todos los que han intervenido en este proceso constitucional, concurra especialidad alguna en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles conforme al indicado precepto constitucional.*

*Qué duda cabe de que los órganos judiciales deberán ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones y que no cabe descartar que tal ponderación pudiera llevar al órgano judicial a acomodar el ritmo de la ejecución material de las demoliciones que hayan de tener lugar a las circunstancias concretas de cada caso. Pero lo que resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal –art. 149.1.6 CE– es que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las Sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, máxime cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al transcurso de los plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la Sentencia termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE que resulta igualmente vulnerado”.*

Debemos destacar que, al margen de la ausencia competencial autonómica del Parlamento de Cantabria, la STC, en su inciso final destaca que la ejecución de las sentencias no puede “*escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE*”.

6. Igualmente significativa, por la doctrina que contiene, es la **STC 129/2013, de 4 de junio** (Asunto Santovenia de Pisuerga) mediante la que fue resuelto, en sentido parcialmente estimatorio, el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Disposición Adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, de Declaración de proyectos regionales de infraestructura de residuos de singular interés para la Comunidad, por afectar al derecho a la tutela judicial efectiva el establecimiento de la reserva de ley formal que se realiza. La STC se expresa en los siguientes términos:

*“5. Para abordar el análisis de los motivos de inconstitucionalidad que los recurrentes hacen depender de la naturaleza singular de la Ley impugnada, habremos de tener en cuenta que, como se expuso en fundamentos jurídicos anteriores, y en contra de lo que alegan los recurrentes, estamos en presencia de dos tipos de leyes comprendidas dentro un mismo acto legislativo, una general y otra singular autoaplicativa.*

*El artículo único de la Ley impugnada contiene una regulación general de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos dentro de la cual se atribuye al legislador la competencia para su aprobación (apartado primero). Si el tipo de ley singular y autoaplicativa a la que llama este precepto fuera incompatible con la Constitución o con el Estatuto de Autonomía y, por tanto, inconstitucional, necesariamente lo sería también la reserva formal de ley que este*

*apartado contiene, pues la habilitación para el dictado de leyes singulares que exceden de los límites establecidos por la Constitución incumpliría, a su vez, los límites constitucionales. Así pues, la reserva formal de ley sería, también, inconstitucional. La inconstitucionalidad declarada por esta causa no se extendería, sin embargo, a aquellos otros aspectos de la regulación legal ajenos a la competencia para la aprobación de los citados proyectos.*

*Al igual que la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tanto en la redacción que estaba vigente cuando se interpuso este recurso, como en la redacción que le dio la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, atribuye a las Cortes autonómicas la potestad legislativa y encomienda a la Junta de Castilla y León la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (arts. 24.1 y 28.1), pero no contiene precepto alguno que imponga a las leyes una determinada estructura. En consecuencia, resulta de plena aplicación nuestra doctrina sobre la inicial fungibilidad de las funciones normativa y ejecutiva (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11), según la cual no existe, en principio, una reserva a la Administración autonómica del ejercicio de la función reglamentaria y administrativa.*

*Pero, además, como este Tribunal ha requerido, las leyes singulares, aun cuando sean autonómicas, deben respetar los límites relativos a los derechos fundamentales, y por ello, el art. 24.1 CE. En otras palabras, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos que se ven afectados por la aprobación de un concreto proyecto de infraestructura de residuos, lo cual, como se señaló anteriormente, es requisito necesario y suficiente para realizar las obras y poner en marcha la actividad (apartado 5 del artículo único).*

*No cabe afirmar, en modo alguno, que la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos requiera, necesariamente, de un pronunciamiento de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Como señalamos en las ya citadas SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6, el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses afectados puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional. Pero ello exige, en primer lugar, que sus titulares puedan acceder a este Tribunal reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa y, en segundo lugar, que el control que realice el Tribunal Constitucional sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6), pues en modo alguna la reserva de ley puede servir como instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria.*

*Así pues, la ley singular autoaplicativa a la que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada solo será constitucional si supera los dos requisitos enunciados. Y ello determinará necesariamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la reserva formal de ley que contiene este precepto.*

*6. Se va a examinar a continuación si concurren o no los dos requisitos enunciados la Ley impugnada.*

*a) Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación. A diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en su defensa, en este tipo de leyes dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. A esta cuestión se refirió de manera puramente incidental la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, en la medida en que estaba resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad que el Juez había decidido plantear ante el Tribunal Constitucional. Después, este Tribunal ha acuñado una doctrina de acuerdo con la cual suscitarse la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial, el cual, por el mero hecho de no plantearla y de aplicar la ley que no estima inconstitucional, no lesiona, en principio, derecho fundamental alguno; de ahí que no sea posible, mediante la alegación del art. 24 CE, el control de la decisión adoptada por el Juez de no ejercer la facultad que le atribuye el art. 163 CE (por todas, STC 119/1998, de 4 de junio, FJ 6). Debemos por ello concluir que el art. 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable.*

*b) En lo que se refiere al segundo de los requisitos, es decir, la intensidad del control que puede realizar este Tribunal sobre la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción, no cabe sino concluir que las leyes autoaplicativas, a las que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada no satisfacen este requisito. La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria –control de los elementos reglados de los actos de aplicación–, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quién la lleve a cabo”.*



7. También debemos destacar la STC 203/2013, de 5 de diciembre junio (Asunto Ciudad del Medio Ambiente de Soria), mediante la que fue declarada la inconstitucionalidad de la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente. La STC describe el contenido de la Ley, en los siguientes términos:

*“Aunque la ley impugnada afirma aprobar un «proyecto regional» de los contemplados en el art. 20.1 c) de la Ley 10/1998, de ordenación del territorio de Castilla y León, lo cierto es que el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» contiene la ordenación urbanística completa del ámbito territorial delimitado por el art. 1 de sus normas, lo que le aproxima a la figura del plan regional, que tiene por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias y dotacionales [art. 20.1 b) de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León]. De la simple lectura del anexo se desprende, inequívocamente, que el proyecto regional no autoriza una obra o infraestructura más o menos compleja como era el caso analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio, sino que planifica la ejecución de una actuación urbanística, pues contiene las determinaciones de los planes urbanísticos, y requiere, como cualquier otro desarrollo urbanístico, del posterior proceso de gestión por los sistemas de actuación contemplados en la legislación urbanística a la que se remite el art. 61 de las normas del proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente», lo que hace imposible la inmediata ejecución a la que se refiere el antes citado art. 20.1 c) Ley de ordenación del territorio de Castilla y León.*

En concreto, la STC expone que el proyecto regional incluye determinaciones de ordenación general (clasifica suelos) y pormenorizada (delimita dos sectores de suelo urbanizable en los que localiza el aprovechamiento lucrativo, establece los sistemas generales), regula el régimen general del suelo rústico y contiene determinaciones de ordenación pormenorizada propias de los planes parciales en suelo urbanizable, esto es, que *“contiene la ordenación urbanística del ámbito territorial por él delimitado”*.

En síntesis –sistematizando los conceptos de “leyes autoaplicativas”, “leyes de destinatario único”, y “leyes de supuesto de hecho concreto y singular”– se sigue la doctrina establecida en las SSTC 166/1986 y 129/2013, a las que antes nos hemos referido, en relación con la excepcionalidad de la norma, concluyendo en los siguientes términos:

*“7. Como señalamos en el fundamento jurídico anterior, este primer límite que impone la Constitución a las leyes singulares, no sólo exige que la apreciación de la excepcionalidad no sea arbitraria, sino que las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas a la situación excepcional a la que se pretende dar respuesta con su aprobación, que no es otra que la especial importancia del plan para el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma.*

*El legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, aún a sabiendas de que, tal y como se puso de manifiesto en el debate legislativo, la utilización de la ley eliminaba el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otra parte, la regulación material de la Ley impugnada no presenta peculiaridad alguna –sin perjuicio de las necesarias diferencias entre planeamientos derivadas de las diferentes necesidades que con ellos se pretenden satisfacer– con respecto a cualquier otra ordenación urbanística regional aprobada por el Consejo de Gobierno.*

*(...) En otras palabras, no consta en modo alguno en el proyecto la inaplicación de norma legal o reglamentaria alguna, por lo que la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno.*

*( ...) La aprobación por ley de este planeamiento urbanístico ha impedido que los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, puedan controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo, la adecuación del proyecto a la evaluación de impacto ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental, control jurisdiccional al que se hubiera tenido acceso si la norma hubiera sido aprobada por el Consejo de Gobierno.*

*8. Con base en lo expuesto cabe concluir que la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación, y por las mismas razones no satisface el segundo de los límites que la STC 166/1986, de 19 de diciembre, predica de las leyes singulares: ...*

*(...) Además, como consecuencia directa de la desproporción en que ha incurrido el legislador, la Ley impugnada ha vulnerado el art. 24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento. Tal y como señalamos en la STC 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5, aunque el art. 24.1 CE «no queda vulnerado por el sólo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune», puede ocurrir que la ley resulte inconstitucional por otros motivos y se produzca, como consecuencia de ello, una vulneración del derecho reconocido en el art. 24.1 CE: «En otras palabras: o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en este caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el art. 24.1 CE (STC 181/2000, FJ 20); o la ley es conforme a la Constitución y, en tal supuesto, pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios»”.*

**8.** También debe dejarse constancia de la **STC 162/2014, de 7 de octubre** (Asunto Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski), en la que fue resuelto el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski, expresándose en los siguientes términos:

*“En este supuesto concreto la Comunidad Autónoma ha ejercido su competencia en materia de ordenación del territorio sobre unos terrenos que se vieron afectados por un incendio en 1999. Así, se confirma en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, donde se reafirma la anulación del cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí de Tordesillas. En esta Sentencia se destaca la existencia sobre el proyecto litigioso de diversas resoluciones judiciales, entre ellas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 22 de febrero de 2008, que había estimado anteriormente que dicho cambio de uso no era posible a tenor del art. 50 de la Ley de montes, y había anulado el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por desconocimiento del art. 50 de la Ley de montes. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009, vino a confirmar la de 22 de febrero de 2008, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la misma, relacionando hasta cuatro motivos para apoyar la afirmación de la Sentencia apelada sobre el desconocimiento que el acto impugnado entraña del art. 50 de la Ley de montes.*

*Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski» sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado”.*

**9.** En la **STC 50/2015, de 5 de marzo** (Asunto Parque Natural de Fuentes Carrionas) se resolvió la cuestión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en relación con la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de Modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, declarando su inconstitucionalidad.

En síntesis se planteaba que la Ley 5/2010 hacía imposible legalmente la ejecución de STSJ de Castilla y León de 8 de enero de 2008 (que la posterior STS de 25 de enero de 2012 había declarado correcta), por la que se había anulado el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia); ley con un contenido idéntico al mencionado Decreto anulado. La STC, reiterando la doctrina contenida en la STC 203/2013 (que, a su vez, reiteraba la contenida en las SSTC 48/2005 y 129/2003) –que distinguía entre “leyes autoaplicativas”, “leyes de destinatario único”, y “leyes de supuesto de hecho concreto y singular”– rechazaba que la Ley de autos tuviera la consideración de las dos primeras, llegando, como en el caso de la STC 203/2013, a la conclusión de que se trataba de una ley singular que modificaba el Decreto anulado y que vulneraba el artículo 24 de la Constitución:

**a)** *“Por tanto, como en el caso del último de los supuestos examinados en la STC 203/2013, FJ 3, debemos concluir que se trata de una ley singular; en tanto que dictada en atención al supuesto de hecho excepcional que la justifica. Basta constatar que no todos los usos, ni todas las modificaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales requieren norma legal, sino solamente este uso y la modificación del plan de ordenación de los recursos de este parque natural. La consecuencia es que “el canon de constitucionalidad que habremos de aplicar es el establecido en la doctrina constitucional para las leyes de esta naturaleza, con las particularidades que derivan de las especiales características de este género de leyes singulares, que no son ni de destinatario único ni autoaplicativas”, canon al que aludimos en la STC 129/2003, FJ 4 cuando concluimos que “el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación”. Así pues, dada la naturaleza de ley singular de la norma cuestionada hemos de comprobar, en primer lugar, si el supuesto de hecho que contempla tiene una justificación objetiva y, de ser así, si la utilización de la ley es proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que ha justificado su aprobación (STC 203/2013, FJ 4)”.*

**b)** *“Por tanto, atendiendo a la prudencia con la que ha de atenderse para calificar una ley como arbitraria y al control negativo que nos es propio en relación con dicho principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, no cabe excluir que la modificación cuestionada carezca de justificación objetiva en la medida en que, dentro del margen de discrecionalidad del legislador, responde a la necesidad de promover el desarrollo socioeconómico de la zona, objetivo que, si bien no con el carácter de prioritario, es posible también hallar entre los perseguidos por la declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (art. 2.4 de la Ley 4/2000).*

(...) Ahora bien, aun pudiendo estimarse que la modificación propuesta pudiera tener una justificación razonable, resulta que, al igual que en el caso examinado en la STC 203/2013, lo que en ningún caso se ha explicado es la necesidad de que tal modificación se lleve a cabo mediante ley”.

c) “Asimismo, atendiendo a las circunstancias del caso, es posible apreciar que la norma impugnada, en la medida en que reproduce casi miméticamente una regulación reglamentaria previamente declarada nula, vulnera el art. 24.1 CE. Este Tribunal ha afirmado reiteradamente que una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). Así, en la STC 312/2006, de 8 de noviembre, ya señalamos “que podría producirse una lesión del art. 24.1 CE en aquellos supuestos en los que los efectos obstativos de una ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuesen precisamente hacer imposible de forma desproporcionada que un determinado fallo judicial se cumpla, pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del art. 24.1 CE”. Por tanto, señalamos en la misma Sentencia y fundamento jurídico que “no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas las características del proceso y el contenido del fallo de la Sentencia (SSTC 153/1992, de 3 de mayo, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal Ley sería contraria al art. 24.1 en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto (STC 4/1998, de 21 de enero, FJ 5)” (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

Ya hemos constatado que, aun cuando la Ley 5/2010 pueda encontrar justificación en una razón atendible, impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado los límites constitucionales que debe siempre respetar. En particular porque tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte in-

*tegrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se traduce en la “garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna” (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6, y las numerosas resoluciones allí citadas)”.*

**10. La STC 231/2015, de 5 de noviembre** (Asunto Ley de residuos y suelos contaminados) —a diferencia del supuesto anterior— rechazó la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, denominada “*Convalidación de actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto 1419, de 25 de noviembre*”, planteada mediante cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, en anterior STS de 24 de noviembre de 2009, había declarado la nulidad del citado Real Decreto. En su Fundamento Jurídico 12 la STC concluye:

*“En consideración a cuanto antecede, el Tribunal no puede compartir que el precepto de Ley que se cuestiona haya deparado la infracción del derecho fundamental a la ejecución —en sus propios términos, como nuestra jurisprudencia subraya— de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009, anulatoria del Real Decreto 1419/2005 (art. 24.1, en relación, según se dice en el Auto de planteamiento, con el art. 117.3, ambos de la Constitución).*

*(...) No cabe, así las cosas, sino rechazar que la disposición cuestionada haya menoscabado el derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, derecho no afectado siquiera, reiteramos, por este precepto legal. Ni la disposición adicional decimoquinta, en efecto, contradice abierta o frontalmente el fallo de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009, ni cabría argüir, en consecuencia, que los ejecutantes hayan visto malograda, en su virtud, una certeza o expectativa de buen derecho en orden a que las actuaciones administrativas cuya pervivencia controvierten sean removidas. Tales certezas o expectativas, de abrigarse, no provendrían inmediatamente del fallo de aquella Sentencia, por más que hayan podido ser inicialmente acogidas por el juzgador a quo en el ejercicio, ahora infiscalizable, de la jurisdicción que ejerce y sobre la base de su interpretación, igualmente ajena a nuestro control, de aquel pronunciamiento, no desvirtuado ni contradicho de manera directa —esto es lo que aquí importa— por la regla legal. La disposición adicional decimoquinta, por lo demás, ha confirmado unas consecuencias jurídicas que, aunque dispuestas en el reglamento anulado, estaban previstas por la propia Ley (en concreto, por los arts. 58 del texto refundido de la Ley de aguas y 72 del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas) y que la Constitución no le impide volver a ordenar (por todas, STC 203/2013, FJ 3, y jurisprudencia allí citada); y, junto a ello, ha conva-*

*lidad y preservado actuaciones realizadas en ejecución de un Real Decreto no suspendido durante su enjuiciamiento –como observa con pertinencia el Abogado del Estado–, aunque sí anulado, al cabo, por no haberse observado en su elaboración unos trámites que sobre el legislador no pesan, por más que sí deban ser satisfechos, como es obvio, en el ejercicio de la potestad reglamentaria y ello tanto por lo que la legalidad impone como en virtud de lo que cabe deducir de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), según dejamos dicho en la STC 273/2000, de 15 de noviembre. Aunque tales principios constitucionales –añadimos en esa Sentencia y así es procedente reiterarlo– no cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general (FJ 12). El artículo 24.1 CE, en la vertiente que aquí interesa, no le impide al legislador regular ni estabilizar; en su caso, las situaciones jurídicas surgidas en aplicación de una norma reglamentaria declarada nula sobre las que no se pronunció con firmeza, al dictar aquella anulación, el Poder judicial. Tanto menos si tal declaración lo fue por vicios de procedimiento.*

*El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes no ha sido menoscabado, en definitiva, por la disposición cuestionada”.*

**11.** Por último debemos hacer referencia a la **STC 254/2015, de 30 de noviembre** (Asunto Ley urbanística del Parlamento de Cantabria 2), en la que se respondía al planteamiento de constitucionalidad, formulado por la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con el artículo 65 bis 1 (cuando se refiere a la suspensión de las “órdenes de demolición ... judiciales”) de la Ley 2/2001, de 25 de junio, del Parlamento de Cantabria, de Ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, precepto introducido por la Ley 4/2013, de 20 de junio. La STC anula el citado inciso con base en los siguientes términos con los que concluye la STS:

*“En definitiva, nos encontramos con una norma de contenido procesal, por lo que hay que atender a la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.6 CE conforme a la cual la legislación procesal es competencia exclusiva del Estado, si bien las Comunidades Autónomas pueden establecer las especialidades procesales necesarias que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. Una competencia que, no obstante, tal y como ha señalado la Fiscal General del Estado, no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma de Cantabria en su Estatuto de Autonomía, por lo que carece de ella.*

*Pues bien, el precepto cuestionado regula, como se ha explicado más arriba, la ejecución de las sentencias en el proceso contencioso-administrativo*

*creando una causa de suspensión específica en relación con las sentencias que ordenan la demolición de edificios ilegales, procediendo, por tanto, la aplicación de la doctrina que hemos establecido recientemente en nuestras Sentencias 92/2013, de 22 de abril; 82/2014, de 28 de mayo, y 149/2014, de 22 de septiembre, de acuerdo con la cual resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal –art. 149.1.6 CE– que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que implican el derribo de las edificaciones, determinando que la ejecución de la Sentencia –como es aquí el caso por lo anteriormente expuesto– termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE. Por todo lo anteriormente expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad del inciso “o judiciales” del art. 65 bis.1 de la Ley cántabra 2/2001”.*

#### **IV. LA CULMINACIÓN DE LAS DIFICULTADES LEGALES PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS**

Sólo en el marco de la anterior jurisprudencia constitucional (que podemos considerar zigzagueante, según hemos podido comprobar) son comprensibles los “avances” del legislador estatal, a partir de 2015, representados, en primer término, por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, en cuyo artículo 319.3 se permite a los jueces y tribunales penales condicionar “*temporalmente la demolición* –previamente ordenada de obras declaradas ilegales– *a la constitución de garantías que aseguren el pago*” de las indemnizaciones “*debidas a terceros de buena fe*”.

Quizá como compensación de tal actuación legislativa –y de la que vendría a continuación– la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de Modificación de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera, contempló en su Disposición Adicional Primera una normas específicas para la “Financiación de la ejecución de las sentencias firmes por parte de las Entidades locales”, con posibilidad de incluir las necesidades financiera precisas en los compartimentos Fondo de Ordenación, Fondo de Impulso Económico o Fondo de Financiación a las Entidades Locales, en los términos que se establecían.

Con tal precedente, el “avance” más cualificado ha sido la introducción de un nuevo número 3 en el artículo 108 de la LRJCA, mediante la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de junio, por la que se Modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial, conforme al cual:



*“El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”.*

De su análisis podemos deducir, en ausencia de pronunciamientos judiciales del Tribunal Supremo en relación con las cuestiones de fondo que el precepto suscita, las siguientes consideraciones:

1°. En relación con la naturaleza del mandato contenido en el citado precepto, debe señalarse que se trata de una **obligación legal** (“*exigirá*”), que se impone a los órganos jurisdiccionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y no una mera posibilidad, como es la contemplada en el artículo 319.3 del Código Penal (“*podrán ordenar*”), para los Jueces y Tribunales de la Jurisdicción Penal.

2°. No obstante tal carácter de obligación legal, **no** parece que se trate de una actuación jurisdiccional que los Jueces y Tribunales de lo Contencioso administrativo –obligados y competentes para la ejecución de las sentencias firmes– puedan llevar a cabo **de oficio**, ya que, de conformidad con el principio dispositivo, los órganos judiciales han de ser instados al cumplimiento de tal obligación legal de referencia en el marco procedimental de la ejecución que desarrollan. Desde la perspectiva de la **legitimación**, obviamente, será la Administración obligada al cumplimiento de la decisión jurisdiccional de demolición de las obras, la que deberá solicitar de los órganos jurisdiccionales la imposición de la obligación de cumplimiento de la condición prevista para poder proceder a la demolición de lo indebidamente construido. Por otra parte, habrá que entender que la pasividad administrativa posibilita que las **“personas afectadas”** por la demolición –concepto que habrá de interpretarse en los términos realizados por la jurisprudencia en relación con la expresión contenida en el artículo 104.2 de la LRJCA– puedan instar de la Administración la formulación de solicitud de referencia, y que, ante el silencio de esta, puedan acceder a la vía jurisdiccional, como se ha contemplado para el supuesto previsto en el artículo 105.2 de la misma ley, ante la pasividad del “órgano obligado” al cumplimiento de la sentencia de plantear la concurrencias de causas de imposibilidad de ejecución de la sentencia.

3°. El **requisito previo** que el precepto establece para la imposición de la obligación, si bien se observa, es **doble y acumulativo** pudiendo llevar a dudas razonables en su interpretación. El precepto exige de forma acumulativa –utiliza la expresión “*además*”– los siguientes requisitos:

- a) Que la decisión jurisdiccional previa –la que se ejecuta– haya declarado contraria al Ordenamiento jurídico la actuación impugnada; esto es que haya declarado “*contraria a la normativa la construcción de un inmueble*”.
- b) Y que –*además*– la decisión judicial haya ordenado “*motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada*”.

1. Tal decisión legal no deja de ser contradictoria con la jurisprudencia de la Sala Tercera que ha considerado que la segunda decisión (demolición) está implícita en la primera (nulidad); así se había dicho en las STS de 7 de febrero de 2000 y de 15 de octubre de 2001, el Tribunal Supremo, siguiendo una reiterada doctrina de la Sala:

*“... la demolición de lo construido es la consecuencia impuesta legalmente en el caso de anulación de una licencia concedida con infracción de la normativa urbanística”.*

Y así se ratificó en la STS del Pleno de la Sala de 7 de junio de 2005:

*“... tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución pese a que el título sólo contuviera explícitamente el pronunciamiento anulatorio de la licencia (por todas, pueden verse las sentencias de 3 de julio de 2000, 19 de noviembre de 2001 y 26 de julio de 2002, dictadas, respectivamente, en los recursos de casación números 2061/1995, 4060/1999 y 3303/2000)”.*

2. Otro aspecto que puede resultar problemático, en relación con la anterior jurisprudencia, es que ---como hemos expuesto--- el precepto impone que, además de la declaración de nulidad, se haya ordenado la expresa demolición de lo construido y la reposición de la realidad física alterada, exigiendo que esta orden se haya dictado “*motivadamente*”, dando, pues, la sensación de que el legislador haya querido dejar sin efecto la línea jurisprudencial de precedente cita. En todo caso, no puede olvidarse que, en relación con el ámbito de las ejecuciones de sentencias, el Tribunal Constitucional ha reconocido, de forma expresa (STC 92/2013, de 22 de abril), que la ejecución de las sentencias no puede “*escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE*”. Y que, además ---como se expuso al principio---, la ejecución de las sentencias se enmarca en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 58/1983, de 29 de junio y 109/1984, de 26 de noviembre).

4º. Desde la **perspectiva temporal** del precepto deben destacarse dos pronunciamientos ya realizados por el Tribunal Supremo (STS 1409/2017, de 21 de septiembre, RC 477/2016) en relación con el mismo:

- a) Que la presente normativa es de aplicación a las sentencias dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de junio (que introdujo el precepto en la LRJCA), sin norma alguna específica de derecho transitorio (Disposición Final Décima):

*“En consecuencia, puede afirmarse que nos encontramos ante una norma procesal, “incluida en legislación procesal y además sobre incidente procesal de ejecución, por lo que resulta de aplicación a todos los supuestos o incidentes en que se plantee el momento, alcance o modo de demolición de una construcción ilegal, al margen de cuando se haya iniciado el pleito o incidente de ejecución”.*

Con tal pronunciamiento se deja sin efecto el anterior criterio que pudiera haberse mantenido en el ATS de 30 de septiembre de 2013 (RC 577/2001).

- b) Por otra parte, la misma STS 1409/2017 sitúa el incidente que nos ocupa como distinto y diferente del Incidente de concurrencia de causas de imposibilidad de ejecución de la sentencias previsto en el artículo 105.2 de la LRJCA, además de compatible con él, pero con diferente cometido:

*“Con independencia de lo anterior, debemos señalar que el art. 108.3 ni reforma el art. 109, ni el 105, sino que introduce dentro de las medidas coercitivas o ejecutivas que puede adoptar el juez, en el seno de la ejecución forzosa (es decir, cuando el ejecutado no cumple voluntariamente, posibilidad que nadie excluye, incluida la prestación de garantías) de un fallo que impone una obligación de hacer, concretamente, cuando ese hacer es la demolición de inmuebles por declarar contraria a la normativa su construcción. Es decir, el legislador no ha modificado el art. 105.1 LJCA cuya prohibición de suspender sigue vigente sin matiz alguno, sino que ha incorporado dicha medida dentro del art. 108 LJCA, precepto que tanto desde una perspectiva temporal como sistemática permite afirmar que el legislador no ha pretendido dispensar a los propietarios y a la administración de una medida genérica e indiscriminada de suspensión o paralización temporal de las ejecuciones de las sentencias de demolición de inmuebles, sino de dotar al juez, una vez acreditada la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la demolición, de determinados poderes en orden a que dicha demolición no haya de causar efectos irreparables en los terceros adquirentes de buena fe. Esto es, mientras el art. 105 lo que prevé son supuestos de inejecución de sentencias por causas legales o materiales, el art. 108.3 se sitúa*

*en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca en un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia.*

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

*(...) A mayor abundamiento, debemos concluir que el supuesto contemplado en el art. 108.3, no constituye ninguno de los dos supuestos regulados en el art. 105, esto es, no estamos ante imposibilidad ni material ni legal de ejecutar la sentencia.*

*Ha de insistirse en que la ejecución de la sentencia forma parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24. CE, por lo que la inejecución por su imposibilidad jurídica o material, art. 105 LJCA, hace necesario una motivación especialmente exigente.*

*Es cierto que la LJCA, art. 105.2, no define ni concreta en qué consiste la imposibilidad material de ejecución de una sentencia, habiendo sido este Tribunal, el que ha ido delimitando aquella con una concepción restrictiva de los supuestos de imposibilidad (SSTS 17 de noviembre de 2008, recurso casación 4285/2005, 14 de febrero de 2013, recurso casación 4311/2011).*

*En definitiva, hemos reiterado que, mientras exista una sentencia firme no ejecutada, la imposibilidad de ejecución es una excepción que sólo de manera rigurosa y plenamente acreditada se puede declarar; de manera que el órgano judicial debe determinar de manera detallada y rigurosa esa imposibilidad, y en último extremo, si fuera preciso, establecer la correspondiente indemnización (STS de 18 de septiembre de 2009).*

*En definitiva, como ya afirmara el Auto de este Tribunal de 16 julio 1991, la "imposibilidad debe entenderse en el sentido más restrictivo y estricto, y en términos de imposibilidad absoluta; esto es, absoluta imposibilidad física o clara imposibilidad jurídica de cumplir el fallo. Después de la Constitución no cabe otra interpretación, por ser un básico fundamento del Estado de Derecho instaurado por la misma, el cumplimiento escrupuloso, íntegro y estrecho de las sentencias judiciales en sus propios términos".*

*Como ya hemos señalado, dos son los supuestos que justifican la inejecución o la suspensión de la ejecución de una sentencia. De una parte la imposibilidad legal, que supone un cambio en el régimen jurídico urbanístico aplicable al objeto de la sentencia, y motiva su inejecución, de otro la imposibilidad material que ha sido definida como “aquel impedimento de carácter físico que no permite ejecutar la sentencia porque el objeto de la misma ha desaparecido o se ha destruido”, o que “concorre si físicamente no resulta posible llevar la sentencia a efecto en sus términos estrictos”.*

*Basta con un mero examen literal de la previsión incorporada al art. 108.3 LJCA, para concluir que ninguno de tales supuestos se recoge o regula en tal precepto, dado que ni se ha producido un cambio en la normativa tenida en consideración para acordar la demolición de lo ilícitamente construido, ni tal demolición aparece como materialmente imposible.*

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

- b) En este ámbito temporal debe señalarse que la obligación de prestación de la garantía es susceptible de ser sometida a término, y transcurrido el mismo sin su materialización debe procederse a la demolición; se trata de una condición sometida a término preclusivo.

5°. Pues bien, la **obligación legal** que el Juez o Tribunal debe imponer, con carácter previo (“*como condición previa a la demolición*”, dice el precepto), a la demolición de lo indebidamente construido y a la reposición a su estado original de la realidad física alterada, cuando concurren –en principio– los dos requisitos expresados, consiste en la “**prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe**”. El contenido de tal expresión conlleva varios aspectos de difícil interpretación que girarían sobre los siguientes aspectos:

#### **A. Obligados** a la prestación de la garantía.

En principio, la garantía deberá ser prestada por la **Administración local** obligada a la ejecución de la sentencia, si el derribo o demolición es consecuencia de la nulidad de licencia, o de la extralimitación de ámbito de la misma, o de la nulidad del planeamiento de desarrollo. La misma podrá ser compartida –en los términos y cuantía que se establezcan, pero solidariamente– con la **Administración autonómica**, en el caso

de que la demolición fuera consecuencia de nulidad del planeamiento general, o en el supuesto de tratarse de construcciones en terrenos de especial protección. No procede excluir la prestación de garantía por parte de la **Administración del Estado** si el objeto de la demolición y restitución se encontraren en zonas de dominio público.

La garantía podría imponerse igualmente, al menos parcialmente, al **promotor** del objeto de la demolición, pudiendo hacerse cargo de la misma la Administración obligada a la ejecución, sin perjuicio de lo que resulte, en su caso, de la fijación de la indemnización y del responsable o responsables de la misma.

No parece razonable la exigencia de la garantía al titular del objeto de ejecución por cuanto lo que la garantía asegura es la posible indemnización que al mismo pudiera corresponder como consecuencia de la demolición.

### **B. Formas de prestación de la garantía.**

La garantía puede prestarse en cualquiera de las formas admitidas en derecho, sin que la Administración pueda excusarse en la existencia de exclusión alguna derivada de su propia personalidad, o de la presunción de la misma, al tratarse del cumplimiento de una concreta obligación jurisdiccional de la que, en su caso, pudiera derivarse su responsabilidad patrimonial. El precepto, de forma genérica se refiere, en plural a “*garantías suficientes*”.

### **C. Determinación de los afectados por la garantía exigida: terceros de buena fe.**

El objeto de la garantía es el aseguramiento de la satisfacción de los perjuicios que puedan sufrir —exclusivamente— los terceros de buena fe, como consecuencia de la demolición, lo que, obviamente, excluye el supuesto en el que ellos mismos hubieran sido los exclusivos causantes de la ilegalidad de lo acordado demoler.

El incidente, en principio, no puede extenderse a la determinación, búsqueda o localización de los citados terceros de buena, ni tampoco a dilucidar las diferencias que pudieran existir entre los actuales o sucesivos titulares o poseedores, pudiendo, pues, a los efectos de determinación de la garantía para proceder a la demolición tomarse en consideración, única y exclusivamente, a los de los titulares registrales, lo que excluiría, entre otros, los posibles perjuicios que, tras la demolición, pudieran surgir para arrendatarios, usuarios o usufructuarios.

### **D. Cuantificación de la garantía.**

Para la determinación de la cuantía, y de conformidad con lo anterior, habrá de tenerse en cuenta el valor registral, incrementado en el porcentaje que se considere

en función de las circunstancias concretas del caso, sin necesidad de convertir el Incidente en un expediente de cuantificación exacta de los perjuicios sobre la base de periciales o similares, por cuanto, entre otros extremos, los perjuicios sólo surgirían tras la producción del daño causante de la indemnización, cual es la demolición.

Ello nos lleva a no poder deducir de la expresión “*indemnizaciones debidas*”, que en el precepto se contiene, la afirmación de que la indemnización sólo podría ser exigible cuando la misma hubiera sido cuantificada y subjetivizada, considerando que, sólo entonces, sería una “*indemnización debida*”. Debe insistirse en que el posible perjuicio que pretende garantizarse cautelarmente, sólo se produce con la materialización de la demolición, haciendo, pues, la misma inviable; interpretación que acercaría al precepto a su inconstitucionalidad.

6°. Por último, debe dejarse constancia que tal obligación de prestación previa de garantía para proceder a la demolición de lo indebidamente construido, cuanta con una **excepción** que el precepto expresamente reconoce, cual es que se esté en presencia de “*una situación de peligro inminente (que) lo impidiera*”.