

## **Peculiaridades de la ejecución de sentencias en el procedimiento contencioso-administrativo**

Fernando Luque Regueiro (Letrado de la Comunidad de Madrid)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

## Resumen

Las presentes líneas tienen por objeto exponer algunas de las peculiaridades que ofrece la ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo. Ahondaremos en aquellas que precisan de un mayor análisis por su carácter controvertido o por haberse prestado a matizaciones interpretativas, incorporando los pronunciamientos jurisprudenciales más recientes.

## Abstract

The purpose of these lines is to expose some of the peculiarities offered by the execution of sentences in the contentious-administrative process. We will delve into those that require further analysis due to their controversial nature or because they have lent themselves to interpretative nuances, incorporating the most recent jurisprudential pronouncements.

## I.- Introducción: marco constitucional y legal

Como es sabido, la ejecución de sentencias firmes se configura como un derecho fundamental que se inserta en el derecho a tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de nuestra Carta Magna<sup>2</sup>. Así lo ha reconocido desde antiguo el Tribunal Constitucional que, en su emblemática Sentencia 67/1984, de 7 de junio, vincula el derecho a la ejecución de sentencias a la propia efectividad del Estado Social y Democrático de Derecho y lo considera como un elemento de importancia transcendental en el sistema jurídico<sup>3</sup>.

Se trata de un derecho fundamental de configuración legal, de modo que su desarrollo y la regulación de su ejercicio *“corresponde al legislador, el cual deberá respetar su contenido esencial (arts. 81 y 53.1 CE); contenido que puede extraerse en parte de la propia CE interpretada de forma sistemática, dado que la misma es un todo*

---

<sup>2</sup> Nos lo recuerda también la Exposición de Motivos de la vigente LJCA: *“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”*.

<sup>3</sup> *“La ejecución de las sentencias -en sí mismas consideradas- es una cuestión de capital importancia para la efectividad del Estado social y democrático de Derecho que proclama la CE -art.1.º-, que se refleja -dentro del propio título preliminar- en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la CE y al resto del ordenamiento jurídico, cuya efectividad -en caso de conflicto- se produce normalmente por medio de la actuación del Poder Judicial -art. 117 y SS CE- que finaliza con la ejecución de sus sentencias y resoluciones firmes. Por ello, difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de Derecho cuando no se cumplen las sentencias y resoluciones judiciales firmes, y de aquí el art. 118 CE establezca que: “Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución del mismo”. Cuando este deber de cumplimiento y colaboración -que constituye una obligación en cada caso concreto en que se actualiza- se incumple por los poderes públicos, ello constituye un grave atentado al Estado de Derecho, y por ello el sistema jurídico ha de estar organizado de tal forma que dicho incumplimiento -si se produjera- no pueda impedir en ningún caso la efectividad de las sentencias y resoluciones judiciales firmes. El art. 24.1 CE al establecer el derecho a la tutela judicial efectiva -que comprende el de ejecución de las sentencias según hemos indicado- viene así a configurar como un derecho fundamental de carácter subjetivo lo que, desde una perspectiva objetiva, constituye un elemento de trascendental importancia en el sistema jurídico”*.

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1992, de 1 de julio (F.D. 2): *“la ejecución de las Sentencias forma parte del derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, ya que en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconocen o declaran no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna (SSTC 167/1987 y 92/1988)”*.

*en el que cada precepto adquiere su pleno valor y sentido en relación a los demás”<sup>4</sup>. Se realiza además la importantísima atribución y obligación del órgano judicial en la ejecución de las sentencias recaídas en este orden jurisdiccional frente a eventuales comportamientos obstativos o elusivos de las Administraciones condenadas, de modo que “cuando para hacer ejecutar lo juzgado el órgano judicial adopta una resolución que ha de ser cumplida por un Ente público, éste ha de llevarla a cabo con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, por imponerlo así el art. 118 CE y cuando tal obstaculización se produzca el Juez ha de adoptar las medidas necesarias para la ejecución, de acuerdo con las leyes, que han de ser interpretadas (...) de conformidad con la Constitución Española y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental”.*

Si no se adoptaran judicialmente las medidas adecuadas para la ejecución, y con la intensidad necesaria “para remover la obstaculización producida, el órgano judicial vulnera el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias, que le impone –como antes decíamos– el deber de adoptar las medidas oportunas para llevarla a cabo”.

La descripción del marco constitucional aplicable se cierra con otra nota relevante –nos lo muestra la sentencia que seguimos–, y es que la ejecución ha de procurarse sin dilaciones indebidas, para evitar de esta forma la vulneración del artículo 24.2 de la Constitución: “que si bien (...) no se confunde con el derecho a la ejecución del artículo 24.1, se encuentra en íntima relación con el mismo, pues es claro que el retraso injustificado en la adopción de las medidas indicadas afecta en el tiempo a la efectividad del derecho fundamental, de tal forma que, (...) debe plantearse como un posible ataque al derecho a la tutela judicial efectiva las dilaciones injustificadas que puedan acontecer en cualquier proceso”.

Bajo dichos parámetros constitucionales, se afronta su regulación en el Capítulo IV del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción

---

<sup>4</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1992, de 1 de julio (F.D. 2), en este mismo sentido, nos apunta que es un derecho “conformado por las normas legales que determinan su alcance y contenido concretos y establecen los requisitos y condiciones para su ejercicio. De este modo, al tratarse de un derecho de configuración legal, el Legislador puede establecer límites al pleno acceso a la ejecución de las Sentencias, siempre que los mismos sean razonables y proporcionales respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el Legislador en el marco de la CE (STC 4/1988)”.

Contencioso-Administrativa (LJCA), aplicándose supletoriamente la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) por mor de su disposición final primera, aunque la jurisprudencia ha insistido en la completitud del procedimiento incidental de ejecución previsto en el artículo 109 de la LJCA, sin que proceda, por tanto, acudir a la supletoriedad apuntada<sup>5</sup>.

Su Exposición de Motivos reconoce que la ejecución de sentencias ha sido “*desde siempre una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo*”, y se autoimpone un “*importante esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias*”. Refleja su preocupación por conseguir un equilibrio entre las garantías procesales y el acierto y calidad de las decisiones judiciales con la celeridad, no sólo en la resolución de los procesos sino también en la efectividad de lo juzgado, y a ello contribuye la regulación de un procedimiento incidental ejecutivo de sencilla tramitación, con una amplia legitimación activa para instarlo, sin sujeción a plazos preclusivos más allá del que viene dado por aquella resolución que tenga por cumplida totalmente la sentencia, amplias prerrogativas judiciales para resolver los medios con los que se han de llevar a efecto los fallos judiciales, y un régimen de recursos suficientemente garantista para, en su caso, rebatir los autos dictados en ejecución de sentencia.

Se establecen igualmente unos plazos relativamente breves para el cumplimiento de las sentencias (dos meses con carácter general y tres si se trata de condenas al pago de cantidad líquida, según los artículos 104.2 y 106.1 de la LJCA, respetivamente), en los términos que después precisaremos. El plazo general, por lo demás, puede ser reducido en la propia sentencia.

---

<sup>5</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2009 (F.D. 4) nos alumbraba que «*el art. 109 contiene un procedimiento completo de ejecución, de modo que no entra en juego como supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil. Así se deduce del contenido de los números 2 y 3 de la Ley cuando disponen que: "Del escrito planteando la cuestión incidental se dará traslado a las partes para que, en plazo común que no excederá de veinte días, aleguen lo que estimen procedente. 3. Evacuado el traslado o transcurrido el plazo a que se refiere el apartado anterior, el Juez o Tribunal dictará auto, en el plazo de diez días, decidiendo la cuestión planteada". Esa expresión literal de la norma no es óbice para que si la Sala entendiera preciso realizar cualquier otro trámite e incluso practicar la prueba que estimase pertinente no pudiera hacerlo sin necesidad de acudir a procedimiento supletorio alguno de la Ley de Enjuiciamiento Civil*».

Para coadyuvar a la celeridad reclamada en la efectividad de las sentencias se incorporan específicos mecanismos, como el obligado pago del interés legal del dinero cuando las condenas son dinerarias, incrementado en dos puntos si se demora en tres meses su cumplimiento (artículos 106.2 y 3 de la LJCA); la imposición de multas coercitivas a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos judiciales tendentes a la ejecución judicial; o incluso la deducción del oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder (artículo 112 de la LJCA).

Imbuido de este mismo ánimo de presteza se configura el procedimiento incidental de extensión de efectos de las sentencias firmes que hubieran reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas en determinadas materias<sup>6</sup> (en el ámbito tributario, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado), si bien supeditado a ciertos requisitos (artículo 110 de la LJCA). La misma finalidad espiritualiza el sistema del pleito testigo regulado en el artículo 111 de la LJCA.

Por otro lado, si las Administraciones Públicas pretendieran burlar de alguna manera los fallos judiciales, se anuda la consecuencia jurídica de la nulidad de pleno derecho. El artículo 103.4 de la LJCA es contundente a este respecto, declarando que *“serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”*, atribuyendo la competencia para declarar dicha nulidad, como regla general, al propio órgano judicial a quien corresponda la ejecución de la sentencia, a través del procedimiento incidental de ejecución.

Ello no obstante se garantiza el ejercicio incólume de ciertas potestades administrativas de las que no se pueden desapoderar judicialmente a las Administraciones Públicas, respetando así el principio de separación de poderes, de modo que *“los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los*

---

<sup>6</sup> Refiere en este punto la Exposición de Motivos de la LJCA que *“la posibilidad de extender los efectos de una sentencia firme en materia de personal y en materia tributaria a personas distintas de las partes que se encuentren en situación idéntica. Aun regulada con la necesaria cautela, la apertura puede ahorrar la reiteración de múltiples procesos innecesarios contra los llamados actos en masa”*.

*preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.*”(artículo 71.2 de la LJCA).

En este mismo horizonte de debido respeto al Poder Ejecutivo se mantiene la previsión de instar la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, con la adecuada y justa ejecución sustitutiva mediante la satisfacción de la correspondiente indemnización (artículo 105.2 de la LJCA). De igual manera, se mantiene la prerrogativa por la que el Gobierno de la Nación o los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas puedan declarar la concurrencia de determinadas circunstancias (peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional) que se erigen en causas legales de utilidad pública o de interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme (artículo 105.3 de la LJCA).

Idéntica filosofía afluye en el incidente específico de ejecución de condena dineraria, a cuyo través la Administración condenada puede poner en conocimiento del órgano judicial la circunstancia de que el cumplimiento de la sentencia habría de producir un trastorno grave a su Hacienda, debiendo acompañar una propuesta razonada sobre el modo de ejecutar la sentencia en forma que sea menos gravosa para aquélla, lo que en la *praxis* se suele traducir en la presentación de un calendario de pagos adecuado a las necesidades y posibilidades presupuestarias de la Administración (artículo 106.4 de la LJCA).

Siendo el marco esbozado el esqueleto sobre el que cobra cuerpo el sistema de ejecución de sentencias en la LJCA, ahondaremos a continuación en algunas de las particularidades que precisan de un mayor detenimiento por su carácter controvertido o por haberse prestado a matizaciones interpretativas, incorporando particularmente los pronunciamientos jurisprudenciales más recientes.

**II.- Ejecución de sentencias desestimatorias: ¿intervención judicial o administrativa?**

Una de las cuestiones más discutidas en esta materia versa sobre la posibilidad de ejecución judicial de las sentencias desestimatorias<sup>7</sup>. Son dos las posiciones que se suelen sostener.

La primera apostaría por defender que en estos casos la sentencia se limita a declarar la legalidad de la actuación administrativa, y hasta ahí alcanzaría la función jurisdiccional, de modo que lo que a continuación se produce es una mera ejecución administrativa, que no judicial; lo que se ejecuta no sería la sentencia sino el acto administrativo declarado conforme a Derecho, tratándose de una mera ejecución administrativa en el ejercicio de las potestades de autotutela que ostenta la Administración.

La segunda tesis consideraría que las sentencias desestimatorias son confirmatorias de la actuación administrativa, y la ejecución de ésta lo es en ejecución de sentencia, extramuros de la potestad de autotutela, en cuanto la vinculación de la actuación administrativa emana directamente de la sentencia firme.

No se trata de un debate puramente teórico, más al contrario, sus consecuencias prácticas tienen especial relevancia. Piénsese, *v.gr.*, en una sentencia desestimatoria firme sobre un acto administrativo consistente en la fijación de justiprecio, que ulteriormente no se ejecuta (inactividad), o de un acto cualquiera sobre el que se inicia un procedimiento de revisión de oficio, de declaración de lesividad o de revocación (actividad que sería contraria al sentido desestimatorio del fallo judicial). En estos supuestos, y en función de la solución que se ofrezca a la cuestión, las vías para refutar esa inactividad o actividad contraria al sentido del fallo serían bien distintas.

Si se considera que las sentencias desestimatorias se hallan en la órbita de la ejecución judicial, cualquier actividad o inactividad en sentido opuesto a la sentencia desestimatoria podrá impetrarse a través del incidente de ejecución del artículo 109 de la LJCA, y será el órgano judicial competente para esa ejecución quien deba adoptar todas las medidas conducentes a la ejecución de la sentencia y la lleve a su puro y debido efecto (artículo 104.1 de la LJCA).

---

<sup>7</sup> Debate que se ha plasmado en: Córdoba Castroverde, Diego, “Intervención judicial en la ejecución de sentencias desestimatorias”, *Revista de Jurisprudencia*, nº 2, abril 2020, págs. 24-31.

Si por el contrario, se sostiene que las sentencias desestimatorias no se encuadran en la esfera de la ejecución judicial, procederá una impugnación separada y autónoma de la actividad o inactividad, a través de los recursos en vía administrativa y ulteriores en sede jurisdiccional, con la carga procedimental y probatoria inherente al nuevo procedimiento, bien distinta a la exigida en el incidente de ejecución. Nótese además que el órgano judicial que conozca de este asunto podría ser distinto al que dictó la sentencia desestimatoria inicial.

Podría añadirse que el objeto y los criterios con los que se ventilarían las mismas serían igualmente disímiles, pues si en el incidente de ejecución sería suficiente sostener la contradicción del comportamiento administrativo con la sentencia firme, en la impugnación independiente habría que contrastarse la ilegalidad de la inactividad o del nuevo procedimiento incoado (el de revisión, declaración de lesividad, o revocación) y, en este segundo supuesto, el órgano administrativo, primero, y el judicial después, muy posiblemente debiera limitarse a comprobar si el nuevo procedimiento es ajustado a Derecho desde una perspectiva formal y sustantiva, al margen de la circunstancia inicial de que el acto de origen ya fue objeto de un pronunciamiento judicial firme.

Los argumentos que podrían esgrimirse en favor de una u otra tesis son variados. Veamos, en primer término, aquellos que postularían la ejecución judicial de las sentencias desestimatorias.

Lo primero que podría invocarse es la inequívoca voluntad del legislador, reflejada en la Exposición de Motivos de la LJCA, de *“incrementar las garantías de ejecución de las sentencias”*, actuando como punto de partida *“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”*, afirmaciones que enlazan directamente, según dicha parte expositiva, con *“el derecho a la tutela judicial efectiva que (...) no se satisface mediante una justicia meramente teórica, sino que conlleva el derecho a la ejecución puntual de lo fallado en sus propios términos”*. Por tanto,

parecería contrario a esas prescripciones alejar de la ejecución judicial a una inestimable parte de los fallos judiciales.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 1900/2017, de 4 de diciembre (rec. 832/2016), recuerda el “giro trascendental” que en materia de ejecución de sentencias ofrece la vigente LJCA respecto de su precedente normativo de 1956, pasando de una ejecución que correspondía al órgano administrativo que hubiera dictado el acto o la disposición a un sistema de ejecución exclusivamente jurisdiccional<sup>8</sup>. En este mismo orden de ideas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 92/2013, de 22 de abril<sup>9</sup> (F.D.

---

<sup>8</sup> La referida sentencia (F.D. 6) se expresa en los siguientes términos: «se olvida, por tanto, que, 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 (LRJCA 56), 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 Contencioso-administrativa (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”. La misma LRJCA aclara y determina, a continuación, en el inciso final del mismo artículo 103.1, cuál es el órgano jurisdiccional competente dentro del expresado orden jurisdiccional contencioso administrativo para llevar a cabo dicha ejecución jurisdiccional; y así, dispone que el “ejercicio” concreto de la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales “compete al –órgano judicial– que haya conocido del asunto en primera o única instancia”. En el supuesto de autos, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. 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). La Exposición de Motivos de la LRJCA señala que el nuevo texto legal “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”. Y en tal sentido añade que “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”, lo cual, a su vez, entronca “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”, por cuanto “la negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas”. Fue la propia Constitución de 1978 la que dispuso, 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 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».

<sup>9</sup> La sentencia estimó una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con una modificación legal autonómica (de Cantabria) cuya finalidad consistía en proteger a los propietarios sobre los que pesaban sentencias firmes de derribo como consecuencia de la ilegalidad de la licencia concedida, garantizándoles la indemnización del perjuicio patrimonial con carácter previo al efectivo derribo del inmueble, introduciéndose de esta manera un incidente en el seno de la ejecución de sentencias no previsto en ese momento por la LJCA, lo que fue denostado por el Tribunal Constitucional reconociéndose una invasión de la competencia estatal en materia de Derecho procesal. La defensa autonómica sostenía que la ley en

5º) aclara 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”<sup>10</sup>. Y matiza que “la tesis sostenida por la Comunidad Autónoma parte de una concepción de las potestades que se encuentran en juego en la ejecución de las Sentencias judiciales que no se ajusta al modelo constitucional tal como ha sido interpretado por nuestra doctrina, pues viene a identificar la ejecución de las Sentencias como una función o potestad exclusivamente administrativa, desconociendo el sistema que se deriva de los arts. 117.3 y 118 CE, cuyo desarrollo normativo se encuentra, en lo que al orden contencioso-administrativo de la jurisdicción que ahora interesa, en los arts. 103 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y sobre el que este Tribunal ya se ha pronunciado en alguna ocasión por referencia al enfoque constitucional con el que había de ser interpretada la precedente Ley reguladora de esa jurisdicción, de 27 de diciembre de 1956”.

Un segundo argumento vendría dado por la propia literalidad del artículo 103 de la LJCA, cuyo mandato de “ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados” no distingue entre sentencias estimatorias o desestimatorias. Tampoco plantea distinguos

---

entredicho “no ha hecho sino ordenar el procedimiento a seguir cuando en ejecución de Sentencias firmes o actos administrativos ha de demolerse una edificación, insertando en dicho procedimiento los trámites para la determinación de la responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística y su satisfacción. Se trataría por tanto de una norma que tendría cobertura constitucional en sus competencias en materia de organización administrativa, urbanismo, vivienda y asistencia y bienestar social, dejando intactas las potestades de ejecución del órgano judicial y, consecuentemente, sin constituir especialidad procesal alguna”. Dicho alegato no fue compartido por el Tribunal Constitucional, que aclaró a este respecto: “la respuesta que hemos de dar a la argumentación vertida para justificar la competencia autonómica para dictar la norma en cuestión ha de partir necesariamente de la constatación de que tal norma incide en la ejecución de las Sentencias que lleven aparejado el derribo de edificaciones condicionando la materialización del derribo acordado a que se tramite y resuelva el procedimiento de responsabilidad patrimonial, así como, en su caso, a que se pague la indemnización que se pudiera acordar en él.”

<sup>10</sup> Continua su explicación de la siguiente forma: “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)”.

el artículo 109 de la LJCA al regular el incidente de ejecución<sup>11</sup>, lo que permitiría asentarnos en la conocida máxima latina “*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*”.

Puede señalarse, en tercer término, que el acto administrativo declarado judicialmente conforme a Derecho no tiene la misma fuerza vinculante que el acto administrativo sin dicha cualidad<sup>12</sup>. Sobre el primero desaparece el margen de disponibilidad que sí se reserva la Administración respecto del segundo –siempre sujeto, lógicamente, a los requisitos procedimentales y sustantivos que sean aplicables–. El acto confirmado judicialmente es intangible por mor de la sentencia firme que lo cierra; por así decir, la potestad o privilegio de autotutela administrativa se desplazaría en cuanto su ejecución no es administrativa sino judicial, ya que deriva directamente de la sentencia que lo ha confirmado. Precisamente ésta sería la razón por la que la Administración no podría desviarse de la dirección marcada por la sentencia desestimatoria a través de los distintos procedimientos administrativos previstos para virar, en su caso, el sentido de sus propias resoluciones, ya sea por razones de legalidad o de oportunidad (giro que sí sería dable si no existiera esa sentencia desestimatoria).

Sentado lo anterior, la égida de la tesis antagónica podría fundarse en los siguientes argumentos.

En primer término, podría apelarse a la interpretación histórica, en la medida que el artículo 105.5 de la LJCA de 1956 hacía referencia expresa a que “*no podrán suspenderse ni dejar de ejecutarse las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración, salvo las dictadas sobre recursos interpuestos por la misma contra*

---

<sup>11</sup> Puede leerse que “*la Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, podrán promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución*”.

<sup>12</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de julio de 2011 (F.D. 4) (rec.5546/2007), afirma el siguiente sofisma: “*cuando una sentencia confirma plenamente la validez de un acto administrativo, hace suyo lo resuelto por éste y, en consecuencia, es ajustado a derecho pedir en ejecución de sentencia que se cumpla lo acordado en vía administrativa*”, y lo hace para rebatir las objeciones que en el recurso oponían la Administración expropiante y la beneficiaria de la expropiación en relación con el pago de intereses que se debatía: “*no es correcto sostener que, habida cuenta que el fallo de la sentencia cuya ejecución se solicita no dice nada acerca de intereses, la pretensión de los recurrentes debe ser rechazada por tratarse de una cuestión no decidida por aquélla*”.

*sus actos declarados lesivos*”<sup>13</sup>. Dicho precepto, que no ha tenido su traslado a la vigente LJCA, hacía descansar en la vía judicial la ejecución de sentencias que confirmaban la conformidad a Derecho de los actos y disposiciones, reforzando o superando, como quiera verse, el principio de ejecutividad administrativa.

Un segundo argumento se podría extraer de la interpretación *sensu contrario* del artículo 104.1 –inciso final– de la LJCA, cuando señala que la sentencia debe llevarse a puro y debido efecto y mandata que se “*practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo*”. Si el fallo no contiene declaración alguna sino que se limita a confirmar el acto, ninguna ejecución judicial requeriría<sup>14</sup>. Ciertamente es que ello se

---

<sup>13</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo 705/2022, de 8 de junio, (F.D. 3) (Rec. 705/2022) apunta que “*el debate sobre la posibilidad de ejecución de las sentencias desestimatorias del recurso contencioso-administrativo tenía un atisbo de solución en el artículo 105 de la vieja Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, cuando disponía que el Tribunal que dictase la sentencia debería adoptar una de las siguientes decisiones: ejecución, suspensión o inejecución de la sentencia firme. Pues bien, excluidas las dos últimas opciones, con relación a la ejecución, se disponía en el párrafo quinto: “[n]o podrán suspenderse ni dejar de ejecutarse las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración, salvo las dictadas sobre recursos interpuestos, por la misma contra sus actos declarados lesivos.*”

*La exigencia que imponía el precepto era congruente con el principio de legalidad que debe presidir la actividad administrativa, aun en la fecha en que se promulgó aquella vieja Ley, de tal forma que los actos administrativos eran plenamente eficaces y ejecutivos, conforme se establecía en la también coetánea Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (artículos 1, 44, 45 y 101, entre otros). Es decir, la norma procesal no hacía sino imponer a la Administración una obligación que ya tenía establecida por la Ley de procedimiento, en relación con todos los actos administrativos cuya ejecución no estuviera condicionada. Lo que sorprendía del artículo 105.5º transcrito es que el Legislador no impusiera la ejecución del acto que había sido “confirmado” en la sentencia, sino que lo que dispone que debe ejecutarse es la misma sentencia que desestima el recurso; decisión que no dejaba de ser paradójica por cuanto la sentencia, al declarar el acto conforme al ordenamiento, no añadía fuerza ejecutiva alguna que no estuviera ya impuesta por la norma de procedimiento administrativo; de otra parte, en la medida que nada añade la sentencia confirmatoria, difícilmente puede ejecutarse, porque nada decidía el Tribunal que la dictó.*

*Sea como fuere, es lo cierto que el precepto no pasó a la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”.*

<sup>14</sup> Así lo señala la precitada Sentencia 705/2022 (F.D. 3) (Rec. 705/2022): “*y si hemos de atenernos a la intención del Legislador postconstitucional en relación al proceso contencioso-administrativo, el artículo 104-1º dispone que “[l]uego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que ... practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo...*”, de donde cabe concluir que, a *sensu contrario*, cuando el fallo no contenga declaración alguna –no lo es cuando se desestima el recurso, dado que la presunción de legalidad de los actos administrativos quedaría ratificada– no se requerirá dicha ejecución”. Añade en un pasaje posterior, orillando determinados supuestos especiales, (imposibilidad de revisión de oficio en vía administrativa, o en supuestos de que la actividad impugnada fuese una inactividad administrativa o una situación de hecho), para los que la solución puede ser distinta, «*es lo cierto que cuando, como aquí acontece, el objeto de impugnación sea un concreto acto administrativo y no se cuestione la legalidad del acto (por ejemplo, mediante la revisión de oficio), la desestimación del recurso nada añade a su ejecutividad que le es propia, ya reconocida en vía*

sostendría bajo la premisa de que las sentencias desestimatorias no contienen declaración judicial, lo que como mínimo es dudoso, pues no puede negarse que el órgano jurisdiccional cuando resuelve un recurso contencioso-administrativo que cuestiona la legalidad de un acto, adopta una decisión sobre dicho planteamiento que parece implicar una declaración judicial de conformidad a Derecho en su fallo.

Se puede seguir defendiendo el argumento incluso si se sostiene que la sentencia desestimatoria contiene una declaración judicial<sup>15</sup>, pues participarían de la categoría conocida en la teoría general de Derecho procesal que distingue entre sentencias

---

*administrativa, sin que, de conformidad con lo establecido en el antes mencionado artículo 104, haya "declaración" alguna en vía jurisdiccional que debiera ser objeto de ejecución».*

<sup>15</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2009 (F.D. 4) (rec. 2462/2007) nos recuerda: *“tampoco ha de aceptarse el argumento de que las sentencias desestimatorias no son ejecutables. A estos respectos hemos dicho lo siguiente en la citada sentencia de 20 de Octubre de 2008 (casación 5719/06): "Es cierto que la sentencia que desestima el recurso contencioso-administrativo contra un determinado acto de la Administración tiene un contenido declarativo, pues declara la validez del acto impugnado sin modificar su contenido, de donde se deriva que, al menos en principio, el cumplimiento de la sentencia se agota con esa sola declaración. Sin embargo, tales consideraciones no permiten afirmar de forma categórica –como pretende el recurrente– que las sentencias desestimatorias no son ejecutables. En primer lugar, porque en la legislación vigente el proceso contencioso-administrativo no siempre se presenta en su modalidad tradicional de impugnación dirigida contra un acto expreso o presunto de la Administración, sino que caben supuestos de significación bien distinta como son el recurso frente a la inactividad de la Administración o frente a actuaciones materiales que constituyan vía de hecho (artículo 25 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción) en los cuales el pronunciamiento desestimatorio no significa propiamente el reconocimiento de la validez de un acto administrativo. En segundo lugar porque, incluso en el supuesto común del recurso contencioso-administrativo dirigido contra un acto expreso o presunto de la Administración, el alcance eminentemente declarativo del pronunciamiento desestimatorio del recurso no impide que puedan suscitarse incidentes de ejecución. Piénsese, por ejemplo, que la Administración vencedora en el litigio inicia luego los trámites para la revocación de ese mismo acto, o para su revisión de oficio, o, sencillamente, desiste de ejecutar la decisión cuya validez ha sido respaldada en vía jurisdiccional; y es entonces un tercero, que había comparecido en el proceso como codemandado, quien insta ante el Tribunal el efectivo cumplimiento de lo decidido en la sentencia por estar legítimamente interesado en la ejecución”.*

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de julio de 2003 (F.D. 39) (rec. 4138/2001) niega que sólo sean ejecutables las sentencias de condena, sino que la ejecución es predicable también de las sentencias declarativas: *“a la Sala le corresponde ejecutar sin limitación las sentencias dictadas en el orden jurisdiccional, sin que pueda hacer dejación de tal función y obligación, impuesta por el artículo 103 de la vigente Ley de la Jurisdicción, aplicable en esta ejecución de la sentencia de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta del mismo Cuerpo legal, y sin que a tales efectos quepa admitir la alegación del recurrente acerca de que solamente son susceptibles de ejecución las sentencias de condena, pues una vez que el acto o disposición administrativa ha sido sometido a control de la jurisdicción, la ejecución de la decisión judicial, aunque se trate de sentencias confirmatorias, corresponde a este orden jurisdiccional, por lo que las partes están obligadas al cumplimiento de la sentencia, en este caso confirmatoria del acuerdo recurrido, y en la cual no solamente se determina el justiprecio de la finca expropiada, sino que de ella resulta la consiguiente obligación, por parte de la entidad expropiante, de proceder a su íntegro pago, comprendiendo en el mismo, como fruto civil y conforme a lo declarado por el auto que dispone la ejecución, al abono de los intereses correspondientes conforme al artículo 57 de la Ley de Expropiación Forzosa que, como dicho auto reconoce, son devengables desde la fecha de la ocupación de la finca expropiada, que tuvo lugar el 18 Jul. 1986”.*

declarativas, constitutivas y de condena, siendo que las primeras no serían ejecutables si consideramos de aplicación el artículo 521 de la LEC<sup>16</sup>.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo 705/2022, de 8 de junio, (F.D. 3) (Rec. 705/2022) podría esgrimirse una última razón, derivada de la configuración misma del proceso contencioso-administrativo, y es que *“si el proceso contencioso es el mecanismo establecido para que los Tribunales controlen el sometimiento al principio de legalidad de la actividad de las Administraciones públicas, conforme se establece en el artículo 106 de la Constitución, entre otros. Es decir, la Administración pública ha de ejercitar sus potestades con la limitación del sometimiento al principio de legalidad que puedan imponer los Tribunales en sus sentencias que revisen dicha actividad. Si ello es así, resulta indudable que cuando un Tribunal declara que una concreta actividad está sujeta al ordenamiento jurídico y desestima el recurso promovido por los interesados, lo que se está declarando es que la Administración ha de ejercer sus potestades para la efectividad de dicha actividad”*. Esa peculiaridad del proceso contencioso-administrativo se manifiesta con especial incidencia en el artículo 71.2 cuando establece límites a los órganos jurisdiccionales para *“determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni determinar el contenido discrecional de los actos anulados”*<sup>17</sup>.

La cita del artículo 71.2 como argumento *a fortiori* nos parece contraproducente, pues dicho precepto parece establecer precisamente la excepción y no la regla; y en

---

<sup>16</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo 705/2022, de 8 de junio (F.D. 3) (Rec. 705/2022) se pronuncia en este sentido: *“En efecto, las sentencias desestimatorias, en la medida que se limitan, ha de insistirse, a la mera declaración de que el acto impugnado está ajustado “a Derecho”, conforme dispone el artículo 70-1º ya citado, tiene la naturaleza de una sentencia meramente declarativa que no tiene eficacia directa alguna sobre la actividad administrativa objeto del recurso. Si ello es así, debe recordarse que en la teoría general del Derecho Procesal las sentencias declarativas –que no pueden existir en el ámbito del Derecho Procesal Penal– no son ejecutables, y con toda rotundidad se declara en el artículo 521 de la LEC, que es de aplicación supletoria en nuestro proceso, que “no se despachará ejecución de las sentencias meramente declarativas ni de las constitutivas”, por la evidente razón de que no existe condena alguna –declaración, en nuestro proceso– que deba cumplirse”*.

<sup>17</sup> *“Claramente se impone esa peculiaridad en el artículo 71-2º de la Ley Jurisdiccional, en el que, pese a declararse la nulidad de una disposición reglamentaria, el Legislador impone la limitación a los Tribunales de poder “determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni determinar el contenido discrecional de los actos anulados”. Es decir, la Administración mantiene, aun en esos supuestos, sus potestades para dictar el reglamento o el acto discrecional conforme considera conveniente, sometido, eso sí, a la exigencia de legalidad que está en la base del ejercicio de cualquier potestad administrativa.”*

segundo lugar, porque dicho precepto no hace referencia a las sentencias desestimatorias. Podría oponerse que sólo en la redacción de las disposiciones de carácter general y en el dictado de actos discrecionales se conservarían las respectivas potestades administrativas aun mediando un pronunciamiento estimatorio, pero no en casos distintos.

González de Lara Mingo<sup>18</sup>, apostilla que *“desde luego, lo que no cabe es que quien interpuso el recurso contencioso-administrativo y perdió el pleito acuda con posterioridad a un cauce como el incidente de ejecución –con el limitado ámbito de cognición que le es propio– no para procurar la debida ejecución de la sentencia firme en sus justos términos, sino para obtener una nueva declaración del Tribunal que permita paralizar la ejecución del acto administrativo confirmado por la sentencia, evitando las consecuencias de la desestimación de su pretensión y desactivar la firmeza y ejecutividad del acto administrativo”*.

Es importante señalar que la meritada Sentencia del Tribunal Supremo 705/2022 disponía, como presupuesto, que *“la lógica procesal impone que ese derecho a la ejecución de la sentencia es propio de las partes demandantes que hayan visto estimadas en la sentencia sus pretensiones accionadas en el proceso, que es precisamente la que se pretende llevar a efecto con el cumplimiento de las declaraciones que al respecto se hagan, como dispone el mencionado precepto [se refiere al artículo 104.1 de la LJCA]. No es propio que quien ve desestimada sus pretensiones inste la ejecución de una sentencia que, en pura lógica jurídica, no le beneficia, sino todo lo contrario”*<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> González de Lara Mingo, Sandra, “La ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Actualidad Administrativa*, nº6. Sección “Ejercer en forma y plazo”, junio 2021, Wolters Kluwer La Ley 6312/2021, pág.2.

<sup>19</sup> Rememora la citada Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de septiembre de 1999, que como sabemos destaca la peculiaridad de estas ejecuciones al declarar que *“[r]esulta poco frecuente que un demandante solicite la ejecución de una sentencia que ha desestimado sin más su recurso contencioso administrativo. Y ello se debe a la circunstancia de que, siendo la sentencia desestimatoria, es decir, confirmatoria del acto administrativo impugnado, la ejecución que procede es la del acto, y no la de la sentencia, la cual, a efectos de ejecución, lo ha dejado intacto, sin quitar ni añadir nada a su propia fuerza ejecutiva”*. Se reconoce que esta posición, sin embargo, ha resultado matizada por otras sentencias posteriores. Se refiere, de un lado, a la Sentencia de 24 de mayo de 2011, que reproduce lo señalado en la previa Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2008, en las que se concluye *“que las sentencias que desestiman el recurso contencioso-administrativo sí pueden tener efectos en supuestos especiales (imposibilidad de revisión de oficio en vía administrativa, o en supuestos de que la actividad impugnada fuese una inactividad administrativa o una situación de hecho), no obstante lo cual, es lo cierto que cuando, como aquí acontece, el objeto de impugnación sea un concreto acto administrativo y no se cuestione la legalidad del acto (por ejemplo, mediante la revisión de oficio), la desestimación del recurso nada añade a su ejecutividad que le es propia, ya reconocida en vía administrativa, sin que, de conformidad con lo establecido en el antes*

Sin embargo, estos posicionamientos se han precisado en cierto grado, poco después, con ocasión del Auto del Tribunal Supremo, de 6 de abril de 2022 (rec. 8511/2021), cuando anuncia la pertinencia de “*aclarar, matizar, reforzar -o, eventualmente, corregir o rectificar- la doctrina ya fijada en Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de septiembre de 1999, sobre el cauce procesal a seguir en la impugnación de actos dictados en cumplimiento de una previa actuación administrativa confirmada por sentencia desestimatoria: i) si es a través del incidente de ejecución de sentencia, ii) o, por el contrario, es susceptible de impugnación autónoma*”<sup>20</sup>. La Sentencia 4932/2022, de 22 de diciembre (F.D.4) (rec.8511/20219) vindica el incidente de ejecución como regla general, ya que “*no puede aceptarse que se produzca una situación de conflictividad permanente, en cuanto que cada mínimo acto de ejecución de un acto confirmado judicialmente podría dar lugar a un nuevo proceso judicial*”, y ello salvo que “*la Administración, al ejecutar la sentencia, ha introducido novedades que impliquen la necesidad de realizar un debate no planteado ni resuelto en la sentencia que sirve, aparentemente, de causa al acto impugnado*”, en cuyo caso, sería asumible una nueva revisión jurisdiccional nueva y plenaria de dicho acto.

---

mencionado artículo 104, haya "declaración" alguna en vía jurisdiccional que debiera ser objeto de ejecución”.

<sup>20</sup> Dicho auto se refiere a un supuesto en el que Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias declara la inadmisión del recurso (en procedimiento ordinario independiente) interpuesto por una sociedad mercantil contra una resolución dictada en cumplimiento de una sentencia del Tribunal Supremo, sobre demolición de parte de una edificación. La Sala sostiene como base de su inadmisión lo siguiente: “*el examen conjunto de los respectivos contenidos de la resolución recurrida y la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2002, de la que toma su origen, llevan a una conclusión que consideramos insoslayable: la Resolución de fecha 9 de julio de 2020 pretende, una vez más, ejecutar lo acordado por una sentencia del Tribunal Supremo, cuya firmeza está fuera de toda discusión. Y ello con la circunstancia agravante de que, como se indica en la resolución impugnada, se han ejecutado nuevas obras en el dominio público marítimo-terrestre y la servidumbre de tránsito objeto del expediente sancionador en su día incoado. Por tanto, es verdad que la iniciativa emprendida por la mercantil FRATEROMAR, SL, al interponer autónomamente recurso contencioso-administrativo contra una resolución que se dicta, estrictamente, en ejecución de sentencia no puede ser admitida so pena de incurrir en un evidente desconocimiento de una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.*”

La recurrente, por su parte, invoca la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de septiembre de 1999 (rec. 6211/1997), cuando señala que “*resulta poco frecuente que un demandante solicite la ejecución de una sentencia que ha desestimado sin más su recurso contencioso administrativo. Y ello se debe (tal como muy juiciosamente ha puesto de manifiesto reiteradamente el Ayuntamiento demandado en el incidente de que tratamos y en este recurso de casación) a la circunstancia de que, siendo la sentencia desestimatoria, es decir, confirmatoria del acto administrativo impugnado, la ejecución que procede es la del acto, y no la de la sentencia, la cual, a efectos de ejecución, lo ha dejado intacto, sin quitar ni añadir nada a su propia fuerza ejecutiva*”. Se advierte no obstante que dado que ha transcurrido mucho tiempo desde el dictado de dicha doctrina se entiende “*conveniente y necesario, reafirmar, reforzar, completar o, en su caso, corregir o matizar, el criterio sostenido por esta Sala sobre la intervención judicial en la ejecución de sentencias desestimatorias*”.

Finalmente, esta sentencia se pronuncia también sobre la peculiaridad del acto administrativo confirmado judicialmente, y es que *“no se trata de un mero acto administrativo dotado de presunción de validez y, en coherencia, ejecutivo y ejecutable forzosamente en vía administrativa, sino de un acto conforme a Derecho con arreglo a una resolución judicial firme y con fuerza de cosa juzgada. No estamos, pues, ante la facultad de la Administración para, sin intervención de la autoridad judicial previa, usar de sus propios medios y sistemas de coacción para hacer efectivos sus actos”*.

### **III.- Especialidades de la ejecución de sentencias estimatorias en materia tributaria.**

Similar problemática a la anteriormente expuesta concurre en el ámbito de la ejecución de sentencias estimatorias en materia tributaria. Subyace igualmente el imponderable de la inopinada duplicidad impugnatoria de los actos resultantes de la ejecución de una sentencia estimatoria. Ésta determina la necesidad de dictar nuevos actos de liquidación tributaria, con la consiguiente encrucijada de si éstos pueden rebatirse a través del incidente de ejecución del artículo 109 de la LJCA o por medio de impugnación separada e independiente.

A ello debe sumarse la distinta significación que ofrece la declaración judicial estimatoria en estos casos, pues se procura un tratamiento diferente según la estimación del recurso sea motivada por razones de nulidad radical o de anulabilidad –a su vez aquí ha de distinguirse si la anulación es parcial o absoluta–, y según se funde en motivos formales o se base en motivos sustantivos. Se ha ido consolidando una jurisprudencia<sup>21</sup> sobre esta problemática que distingue, como comentamos, dos supuestos de anulabilidad, según se aprecien defectos formales o de fondo. Sólo en los primeros se admite la retroacción de actuaciones y la práctica de nuevas diligencias en el procedimiento, para dictar otra liquidación. Únicamente en tales supuestos *“cabe desandar el camino para reparar la lesión causada o para acopiar los elementos de hecho que, por causas no*

---

<sup>21</sup> Seguiremos en este punto y tendremos en consideración las más recientes Sentencias del Tribunal Supremo 561/2024, de 5 de abril (rec. 96/2023) y la 1037/2024, de 12 de junio (rec.9137/2022), en las que, precisamente se dirime cuándo debe dilucidarse la controversia en el seno del incidente de inejecución y cuándo cabe iniciar una nueva impugnación y, en su caso, un nuevo recurso contencioso-administrativo.

*exclusivamente imputables a la Administración, no pudieron ser incorporados al expediente”.*

Las cuestiones que puedan suscitarse en relación con esa nueva liquidación (derivada de la previa anulación judicial por motivos formales) han de ventilarse en el seno del incidente de ejecución de sentencias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 109 de la LJCA, sin necesidad de instar una nueva vía económico-administrativa autónoma, que desembocaría en un proceso contencioso-administrativo distinto de aquél en el que fue dictada la sentencia que es causa de la liquidación. Sólo sería necesaria y obligatoria esa nueva vía si el nuevo acto abordara cuestiones inéditas y distintas, al no afectar y quedar al margen de lo ordenado por la sentencia anulatoria.

Tal solución se funda en la elusión de dos efectos adversos y no admisibles. El primero, como decimos, para eludir las disfunciones que provocaría la apertura de dos vías paralelas y diacrónicas de control de la actuación de la Administración en relación con la misma obligación tributaria de un sujeto pasivo; y una segunda, para evitar la demora no razonable y desproporcionada que supondría imponer al sujeto pasivo la carga procesal de acudir a la vía económico-administrativa, con sus dos instancias, y la ulterior impugnación jurisdiccional, con sus sucesivas instancias, incluso eventual recurso de casación, y todo ello para resolver un debate ya dirimido judicialmente, que sólo resta ejecutar en sus propios términos.

Si la anulación judicial, por el contrario, descansa en motivos de fondo, no es admisible esa retroacción del procedimiento, sino que la sentencia se limitará a anular la liquidación (como sucede también en los supuestos de nulidad radical).

En estos casos es dable que la Administración acuerde la apertura de un nuevo procedimiento, siempre que no esté prescrito el derecho. Deben distinguirse en este punto dos supuestos diferentes. Si la anulación es parcial, la nueva liquidación se entiende realizada en ejecución de la sentencia anulatoria, debiendo la nueva liquidación ajustarse a la misma, y resolviéndose las eventuales discrepancias en el mismo incidente de ejecución, salvo que el nuevo acto afronte cuestiones inéditas y distintas, en cuyo caso resulta obligado acudir a una nueva vía económico-administrativa, y en su caso, ulterior impugnación judicial independiente.

Pero si la anulación es total, los actos resultantes del nuevo procedimiento no se entienden dictados en ejecución de la sentencia anulatoria de origen, consumándose la ejecución a través de los acuerdos que dejen sin efecto la liquidación, o en su caso, las sanciones y en la expulsión de éstos del mundo del Derecho. Los nuevos actos que se dicten son el fruto del legítimo ejercicio de la potestad tributaria no prescrita, por lo que su control no residirá en el órgano judicial sentenciador, sino que procederá, en su caso, la apertura de una nueva vía económico-administrativa y judicial posterior.

En estos nuevos cauces impugnatorios se tendrá que examinar si el nuevo procedimiento y, en su caso, las liquidaciones giradas con ocasión del mismo cumplen determinados límites, como son la ya señalada prescripción del derecho, la *reformatio in peius* y la reincidencia o contumacia en el mismo error.

#### **IV.- Posibilidad de desistimiento o apartamiento en el incidente de ejecución.**

Otra de las cuestiones que requiere nuestra atención hace referencia a la posibilidad de que el favorecido por la sentencia estimatoria desista o se aparte de la ejecución<sup>22</sup>.

Ha de convenirse en el distinto tratamiento que dispensa al desistimiento la LEC (artículo 20. 2 y 3<sup>23</sup>) respecto del previsto en el artículo 74.1 de la LJCA, y es que en el proceso civil se advierte un mayor grado de disponibilidad de la acción (no hay intervención del Ministerio Fiscal), mientras que en el contencioso-administrativo parece constreñirse esa libre voluntad, mediante la intervención del Ministerio Fiscal en todo

---

<sup>22</sup> Cuestión controvertida debatida en el foro que tiene su reflejo en: Córdoba Castroverde, Diego, “El desistimiento en fase de ejecución de sentencias”, *Revista de Jurisprudencia*, nº 2, febrero 2020, págs.13-21.

<sup>23</sup> “2. El demandante podrá desistir unilateralmente del juicio antes de que el demandado sea emplazado para contestar a la demanda o citado para juicio. También podrá desistir unilateralmente, en cualquier momento, cuando el demandado se encontrare en rebeldía.

3. Emplazado el demandado, del escrito de desistimiento se le dará traslado por plazo de diez días. Si el demandado prestare su conformidad al desistimiento o no se opusiere a él dentro del plazo expresado en el párrafo anterior, por el Letrado de la Administración de Justicia se dictará decreto acordando el sobreseimiento y el actor podrá promover nuevo juicio sobre el mismo objeto. Si el demandado se opusiera al desistimiento, el Juez resolverá lo que estime oportuno”.

caso cuando se tratare de una acción pública. También hay distingos en cuanto al momento procedimental en el que es factible formular el desistimiento, pues en el ámbito civil se reconoce expresamente la opción del desistimiento en cualquier momento y fase procedimental, incluso en ejecución (artículo 19.3<sup>24</sup> de la LEC). Por el contrario, el artículo 74.1 de la LJCA dispone de manera llana que “*el recurrente podrá desistir del recurso en cualquier momento anterior a la sentencia*”, de lo que debiera colegirse la inviabilidad del desistimiento en ejecución judicial, pero lo cierto es que la jurisprudencia lo ha admitido en varias ocasiones<sup>25</sup>.

Un supuesto muy conocido de ese reconocimiento fue el que dio lugar a la controvertida Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de junio de 2005 (rec. 2492/2003), de la que nos ocuparemos más adelante cuando nos detengamos en la delimitación del concepto de “*personas afectadas*” por la ejecución. Dicha sentencia valora el procedimiento de ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó las pretensiones de dos recurrentes propietarios de sendos pisos en una finca que lindaba con un centro parroquial. La sentencia de instancia anuló la licencia concedida para la construcción de dicho centro parroquial, por no respetar la distancia mínima de separación entre edificaciones, y declaró la obligación de los demandados (Ayuntamiento de Madrid y Arzobispado de Madrid-Alcalá) de demoler aquella parte de lo edificado que sobrepasaba el límite de separación. A raíz de dicho pronunciamiento derivaron una serie de actuaciones procesales tendentes a su ejecución y finalmente se dictó un auto por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el que se tenía “*por apartados*” de la ejecutoria a los dos recurrentes a petición de éstos (se había llegado a un acuerdo entre la comunidad de propietarios y el Arzobispado). La cuestión, no

---

<sup>24</sup> “*Los actos a que se refieren los apartados anteriores podrán realizarse, según su naturaleza, en cualquier momento de la primera instancia o de los recursos o de la ejecución de sentencia.*”

<sup>25</sup> El Auto del Tribunal Supremo, de 18 de junio de 2015 (rec. 123/2008) acuerda “*tener por desistida a la Entidad (...) en el Incidente de Ejecución de la STS de 29 de diciembre de 2010, dictada en el RCA 123/2008, declarándose terminado el procedimiento y ordenándose el archivo de las actuaciones con devolución a la instancia y sin imposición de costas*”, al amparo del artículo 74 de la LJCA –que se cita expresamente–, a pesar de que su literalidad conduciría a su inaplicabilidad.

González de Lara Mingo apunta que “*no existe un pronunciamiento expreso del Tribunal Supremo sobre la posibilidad de desistir de la ejecución de sentencia, sin embargo, sí encontramos un pronunciamiento tangencial sobre este problema en la sentencia de 7 de junio de 2005 (2492/2003; ECLI:ES:TS:2005:3614) donde se abordaba si era posible seguir la fase de ejecución de una sentencia que había ordenado la demolición de una Iglesia, cuando los recurrentes en la instancia habían desistido de la ejecución, pero, se habían personado otros afectados*” (op.cit., pág. 4).

obstante, se complicó en la medida que otros propietarios de la misma finca, que no habían suscrito el referido acuerdo, y que no habían sido parte procesal en el procedimiento de origen, instaron la ejecución del fallo judicial<sup>26</sup>.

Urge precisar el concepto de desistimiento, en el entendido de que se trata de una declaración del actor en la que se manifiesta su voluntad de no continuar con la tramitación del proceso iniciado, dejando imprejuzada la pretensión, pudiendo ejercitarla de nuevo en un nuevo proceso. Tales notas no concurren, empero, en la solicitud de inejecución que nos ocupa, en la medida que ya se ha dictado sentencia firme con fuerza de cosa juzgada, por lo que sólo impropiamente podríamos hablar de desistimiento. Por ello la sentencia antes referida se cuida de utilizar el término “*apartamiento*” de la ejecución, en lugar de desistimiento.

En cualquier caso, sentado su reconocimiento jurisprudencial<sup>27</sup>, ha de destacarse que el “*apartamiento*” en el incidente de ejecución supone el cuestionamiento de la indisponibilidad de lo ejecutoriamente decidido en sentencia; o lo que es lo mismo, la posibilidad de que una parte procesal imponga al órgano judicial la inejecución de la sentencia favorable, dejando en entredicho el interés público que podría presumirse innato en toda sentencia estimatoria, por cuanto se ha declarado la disconformidad a derecho de una actuación administrativa.

---

<sup>26</sup> El “*apartamiento*” de los recurrentes en vía de ejecución no es cuestionado por la referida la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 (rec. 2492/2003) (F.D. 14), si bien estamos en presencia de un pronunciamiento *obiter dicta*, al hilo del análisis de la extensión temporal de la legitimación activa de los terceros afectados por la sentencia. Así señala que “*el apartamiento (que no desistimiento, en el sentido técnico-jurídico que a este término ha de ser dado) del proceso de ejecución de quienes hasta entonces lo habían instado, no comporta como consecuencia necesaria la terminación y archivo de tal proceso o fase ejecutiva, sino su pendencia hasta que concluya el plazo hábil en que la ejecución pueda aún ser ordenada. Es así por la circunstancia misma de la atribución de legitimación activa en el proceso de ejecución no sólo a las partes, sino también a las personas afectadas, con inclusión de todas las que efectivamente puedan serlo y sin limitación a las que con anterioridad hubieran podido comparecer como tales. Esta extensión de la legitimación activa deja abierto el proceso de ejecución mientras ésta no haya tenido lugar y en tanto exista plazo hábil para ordenarla*”.

<sup>27</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo 1596/2023, de 29 noviembre (Rec. 7947/2021) (F.D. 5º), también hace referencia, en cierta manera, a la posibilidad de apartarse de la ejecución. Lo hace en el contexto de la interpretación del artículo 105.2 de la LJCA, referido a los supuestos de imposibilidad de ejecución de la sentencia. Mantiene que dicha norma propugna la preceptividad del resarcimiento de daños y perjuicios en favor del perjudicado por la referida inejecución, como forma de sustituir la ejecutoria por un equivalente económico, salvo que “*el ejecutante renunciara o no ejercitara su derecho expresa o tácitamente*”. En estos casos, sin embargo, el apartamiento de la ejecución no afectaría a los intereses públicos, sino, por el contrario, a los intereses patrimoniales del ejecutante, lo que le dotaría de un mayor margen de disponibilidad.

Parece claro que en determinadas materias en las que se reconoce la acción pública (urbanismo, protección del patrimonio cultural o medio ambiente) ese interés público se refuerza cualitativamente, de modo que al menos en tales casos, el “*apartamiento*” no podría depender exclusivamente de la libre voluntad del favorecido en sentencia<sup>28</sup>.

Llegados a este punto, parece razonable, incluso necesario, aplicar en estos “*apartamientos*” las mismas prevenciones que el artículo 74 de la LJCA contempla para el desistimiento. Recuérdese que dicho precepto condiciona este modo de terminación del procedimiento a la audiencia de las partes, y en los supuestos de acción popular se reclama la audiencia del Ministerio Fiscal, para que presten su conformidad al desistimiento. Sólo si no media dicha conformidad o si no se opusieron al desistimiento, se declara terminado el procedimiento, ordenando el archivo de los autos. Pero “*en otro caso, o cuando apreciare daño para el interés público, dará cuenta al Juez o Tribunal para que resuelva lo que proceda*” (artículo 74.4). Y si fueren varios los recurrentes, “*el procedimiento continuará respecto de aquéllos que no hubieren desistido*” (artículo 74.5).

Además de dichas cautelas regirían indudablemente las procripciones derivadas del abuso de derecho y del fraude de ley o procesal, pues el artículo 11.2 de la LOPJ indica que “*los Juzgados y Tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal*”.

Esto nos recuerda el uso (o abuso) de la acción pública como medio para obtener ciertas compensaciones económicas extrajudicialmente, una vez recaída sentencia. A estas situaciones se ha pretendido dar remedio por el legislador. Muy recientemente se ha proyectado la modificación del artículo 62 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de

---

<sup>28</sup> González de Lara Mingo considera que “*no existirá problema en admitir el desistimiento, o, mejor dicho, la renuncia al derecho reconocido en sentencia cuando la sentencia tenga un contenido económico o cuando la sentencia reconozca una situación jurídica individualizada. Mayor dificultad presenta la figura del desistimiento en el ámbito del derecho urbanístico o medioambiental donde existe acción pública*” (op.cit., pág. 4).

octubre<sup>29</sup>, que regula la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con la clara intención de evitar ese tipo de prácticas.

El ejercicio de dicha acción pública se limita considerablemente en la modificación proyectada, de modo que el ejercicio de aquella *“no podrá ser contrario a la buena fe, constituir un abuso de derecho o pretender el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada”*. Tampoco *“atribuirá la consideración de parte interesada a los efectos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común, o contencioso-administrativa, en los recursos, procedimientos o reclamaciones que no hayan tenido causa o inicio derivado del ejercicio concreto de dicha acción”*. Y más específicamente, se concretan los límites del desistimiento cuando conmina a que *“el desistimiento en vía administrativa o contencioso-administrativa de la acción pública regulada en este artículo no podrá conllevar contrapartidas económicas en favor del recurrente. Esta interdicción se extiende al momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia”*.

En un intento anterior de modificación<sup>30</sup> se justificó la nueva redacción de la acción pública proyectada, de manera muy elocuente, en *“evitar las consecuencias negativas a las que ha dado lugar su utilización torticera con fines puramente lucrativos”*, señalando que *“la restricción de la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública*

---

<sup>29</sup> Nos referimos al Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, nº 19.1, de 5 de abril de 2024. Debe significarse que este proyecto bebe directamente de la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, nº 319.1, de 15 de octubre de 2018, y de una reformulación posterior cuya última versión se publicó en septiembre de 2023 en la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

<sup>30</sup> La Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, nº 319.1, de 15 de octubre de 2018.

*de la ordenación territorial y el urbanismo ofrece garantías más adecuadas y permite equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y los privados”.*<sup>31</sup>

Se pretende, por tanto, evitar esos resultados indeseables, y mientras no se aprueben modificaciones legales oportunas, se hace indispensable la intervención del Ministerio Fiscal en los “apartamentos” instados en ejecución judicial.

## **V.- Plazo de ejecución de sentencias. Especialidades en el ámbito tributario y en materia de subvenciones.**

La reciente Sentencia 1031/2024, de 11 de junio (Rec. 2637/2022) nos recuerda que el plazo de dos meses establecido en el artículo 104.2 de la LJCA no se ha de considerar como el plazo previsto para la ejecución de sentencia, y ello porque de su vencimiento –sin haberse dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo– sólo se deriva como efecto el de autorizar a las partes o personas afectadas a instar la ejecución forzosa<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Se apuntaba igualmente en la Exposición de Motivos de dicha proposición que *“se tienen en cuenta, además, una serie de criterios asentados por la jurisprudencia, como los que impiden que se ejerza en fraude de ley, con abuso de derecho, o al margen del principio de la buena fe. El colofón de esta nueva regulación consiste, al igual que ocurre en el ámbito de la disciplina ambiental, en la prohibición de todo beneficio económico, vinculado en este caso a la imposibilidad de obtenerlo utilizando el recurso contencioso-administrativo contra los instrumentos de ordenación, con la finalidad de utilizar la vía del desistimiento a cambio de contraprestaciones económicas, bien de las propias Administraciones competentes, bien de otros particulares. Esta regla ya ha sido incluida en el ámbito territorial de la Unión europea, en la legislación de otros Estados miembros. Particularmente y de manera especial, en el Código francés de Urbanismo”.*

<sup>32</sup> Ha de recordarse, con la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de diciembre de 2010 (F.D. 4) (rec. 6067/2009), que *“tradicionalmente venimos declarando que la acción para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia judicial firme está sujeta al plazo general de prescripción de quince años establecido en el artículo 1964 del Código Civil, según dispone el artículo 1971 del mismo. De modo que no resulta de aplicación el plazo de caducidad de cinco años previsto en el artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para interponer la demanda ejecutiva”.*

A continuación cita lo argumentado en otras sentencias precedentes: *“es el caso de la Sentencia de esta Sala de 18 de noviembre de 2009 (recurso de casación nº 4915/2008), que declara que «En definitiva, ante el régimen especial de la ejecución de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en el que el obligado al cumplimiento de las sentencias no es un particular, sino una Administración Pública, que sirve con objetividad los intereses generales con sometimiento a la Ley, resulta obligado seguir manteniendo la clásica doctrina de esta Sala de que la acción para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil, a contar desde la firmeza de la sentencia, tal como previene el art. 1971 del mismo, sin que pueda afectar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por tanto, el plazo quinquenal de caducidad que para interponer la demanda ejecutiva prevé el art. 518 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, aunque sea computado desde la entrada en vigor de esta Ley. (...) Acudir al*

Tal aseveración se hace sobre la base de lo señalado previamente en las Sentencias 1811/2020, de 22 de diciembre (rec. 2931/2018) y 1544/2020, de 19 de noviembre (rec. 1681/2018), aclarando éstas que dicho artículo 104.2 “*no otorga a la Administración una especie de extrañero derecho o facultad de no hacer nada, de no desarrollar tarea alguna dirigida a la ejecución. Antes al contrario, se trata del plazo razonable concedido por la ley a ésta para que emprenda, desarrolle y, según la simplicidad del asunto, culmine en su caso la ejecución, de suerte que solo se habilita al interesado para activarla una vez consumado ese periodo*”.

A partir de estos planteamientos generales, la precitada Sentencia 1031/2024 sienta doctrina sobre el plazo de ejecución de las sentencias anulatorias del reintegro de subvenciones con retroacción de actuaciones, tomando como parangón el criterio que se había acotado previamente por las sentencias antes apuntadas, que dirimieron el plazo de ejecución de sentencias anulatorias que producían la retroacción de actuaciones en materia tributaria.

De esta manera, se afirma que si el plazo general para ejecutar una sentencia judicial no está previsto en la LJCA, como acabamos de confirmar, con menor sentido el plazo particular en materia tributaria, o en materia de subvenciones, y ello debe comprenderse por la diversidad de casos a que la ejecución puede dar lugar.

Lógicamente se admite que el plazo de ejecución se fije en la propia sentencia, como proclama el artículo 71.1.c) de la LCJA respecto de las sentencias estimatorias, cuando el pronunciamiento consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, y ello en función de la urgencia del caso o del riesgo de pérdida eventual del derecho ganado en la sentencia.

Se dispone, como segunda consideración, que el hecho de que no se establezca legalmente ese plazo de ejecución, no puede significar que sea la Administración la que

---

*mayor plazo prescriptivo posible para que una sentencia contencioso-administrativa se ejecute es contribuir al cumplimiento pleno del art. 118 de la CE, máxime cuando el derecho a la ejecución de la sentencia contencioso-administrativa no puede concebirse solo como un derecho del particular interesado en la ejecución, al estar implicado el interés público»”.*

libremente pueda elegir el lapso temporal para llevarla a cabo sin límite alguno, especialmente en supuestos en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, como es el caso del reintegro de una ayuda o subvención.

La falta de regulación del plazo, según dicha jurisprudencia, ha de ser suplida mediante la aplicación de disposiciones reglamentarias, como regulación complementaria del régimen procesal de la ejecución<sup>33</sup>. En el caso de la ejecución de sentencias que ordenen la retroacción de procedimiento de reintegro de subvenciones se considera necesario aplicar el plazo de doce meses previsto en el artículo 42.4<sup>34</sup> de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Tal solución se sostiene sobre dos argumentos, el ya apuntado de que no se puede consentir que la Administración disponga de un plazo ilimitado para el cumplimiento de lo ordenado judicialmente para la retroacción del procedimiento, y en segundo lugar, por la razón de que se estaría convirtiendo la ejecución judicial en una situación de peor condición que la ejecución ordenada en vía administrativa, ésta sí sujeta al plazo administrativo.

Bajo dichos paradigmas se da respuesta a las cuestiones de interés casacional formuladas, de modo que *“la ejecución de las sentencias judiciales se rige por lo mandado por el artículo 117.3 CE, en relación con los artículos 103 y siguientes LJCA. La regulación administrativa que complementa el régimen procesal de la ejecución resulta aplicable en la medida en que no se oponga a la LJCA”*.

---

<sup>33</sup> En las Sentencias 1811/2020, de 22 de diciembre, y 1544/2020, de 19 de noviembre, se acudió al artículo 70 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, que en sede de ejecución de resoluciones judiciales señala que *“la ejecución de las resoluciones de los tribunales de justicia se efectuará de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En todo lo que no se oponga a la normativa citada y a la resolución judicial que se está ejecutando, será de aplicación lo dispuesto en la sección 1.ª de este capítulo”*, lo que a su vez reenvía al artículo 66, referido a la ejecución de resoluciones administrativas.

<sup>34</sup> *“El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dicho plazo podrá suspenderse y ampliarse de acuerdo con lo previsto en los apartados 5 y 6 del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

La misma Sentencia 1031/2024 se preocupa de discernir la forma de cómputo del referido plazo de doce meses, bajo la alternativa de mantener todo el plazo previsto inicialmente para dicho procedimiento de reintegro de la subvención o, por el contrario, el plazo que restaba en el procedimiento originario desde el momento en que tuvo lugar el defecto determinante de la infracción. Se opta por esta segunda solución y se esgrimen tres razones<sup>35</sup>: porque la retroacción de actuaciones no implica iniciar un nuevo procedimiento, sino la continuación del procedimiento ya acordado desde el momento procedimental en que se generó el defecto causante de la retroacción, por lo que resultaría extraño y asimétrico que la Administración pueda recuperar el plazo global previsto para la tramitación de todo el procedimiento. También se invoca el viejo brocardo romano en cuya virtud *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (nadie puede ser escuchado, invocando su propia torpeza), lo que impide obtener ventaja a quien ha ocasionado el defecto procedimental. Como tercer argumento se apela a la propia voluntad del legislador, que anuda específicas consecuencias a la actuación extemporánea de la Administración en perjuicio de la seguridad jurídica.

## **VI.- Imposibilidad material o legal de ejecución de sentencias.**

Como es sabido, el artículo 105.2 de la LCJA abraza unos supuestos que permiten enervar la regla general de que las sentencias han de ejecutarse en sus propios términos. No ha de confundirse con los supuestos de expropiación de los derechos e intereses reconocidos en sentencia, a los que se refiere el artículo 105.3. En estos casos la ejecución es posible, pero se priman otros bienes jurídicos en sacrificio de los derechos del recurrente ejecutante.

También se ha dicho que el fundamento jurídico es distinto, pues el artículo 105.2 se halla en la esfera de la responsabilidad extracontractual, mientras que el artículo 105.3 se funda en el instituto de la expropiación forzosa.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Justificaciones que ya se habían expuesto en la Sentencia 841/2018, de 23 de mayo, del Tribunal Supremo, en un asunto en que la retroacción de actuaciones se acordó en vía administrativa, en concreto por un órgano económico-administrativo, tras anular la comprobación de valores realizada por falta de motivación. También es el criterio que sostiene la Sentencia 1811/2020, de 22 de diciembre, en este caso en una retroacción judicial de actuaciones, también en materia tributaria.

<sup>36</sup> Vega Labella, José Ignacio, en VV.AA., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Aranzadi, 1999, pág. 866.

La imposibilidad se configura como una situación extraordinaria y excepcional, lo que sugiere su aplicación restrictiva<sup>37</sup>. La determinación detallada y rigurosa de esa imposibilidad corresponde al órgano judicial<sup>38</sup>, debiendo tratarse de circunstancias sobrevenidas *“que alteren los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta por el Tribunal sentenciador puede hacer imposible o dificultar la ejecución de la sentencia”*<sup>39</sup>.

Ha de distinguirse entre imposibilidad material y legal. La primera hace referencia a aquellos supuestos en los que la sentencia es materialmente inejecutable porque físicamente es inviable cumplir los pronunciamientos del fallo.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo 1012/2019, de 9 de julio (F.D. 9) (rec. 677/2017), el artículo 105.2 de la LJCA no define en qué consiste la imposibilidad material, y *“ha sido la jurisprudencia la que ha ido delimitando aquella con una concepción restrictiva de los supuestos de imposibilidad (SSTS 17 de noviembre de 2008,*

---

<sup>37</sup> Así lo ha enseñado la jurisprudencia de manera reiterada. Por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2015 (F.D. 4) (rec. 3301/2014): *«La inexecución regulada en el art. 105 LJCA es una situación extraordinaria y excepcional frente al principio general de la ejecución en sus propios términos, carácter excepcional que justifica su aplicación restrictiva en todo caso. Por ello, al abordar el contenido del término imposibilidad, hemos afirmado en Auto de 16 julio 1991, que “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”».*

<sup>38</sup> Nos lo recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo 1409/2017, de 21 de septiembre (F.D. 14) (rec. 477/2016): *“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”.*

<sup>39</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo 1191/2018, de 11 de julio (F.D. 9) (rec. 140/2017) así lo establece, con cita de la previa Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2015 (rec. 3301/2014): *“Acerca de tal posibilidad, la jurisprudencia, con carácter general, ha precisado que sólo el concurso de circunstancias sobrevenidas que alteren los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta por el Tribunal sentenciador puede hacer imposible o dificultar la ejecución de la sentencia (S.TC 41/1993, de 8 de enero); que, por el contrario, la inexecución de la resolución en sus propios términos por conveniencia del ejecutante no supone imposibilidad material ni legal de incumplimiento (S.TC 219/1994, de 18 de julio) y que la existencia de dificultades prácticas no puede excusar la ejecución de las sentencias (S.TC 155/1985, de 12 de noviembre). En definitiva, como afirma el Auto del Tribunal Supremo 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, que no es otra que seguridad jurídica”.*

*recurso casación 4285/2005, 14 de febrero de 2013, recurso casación 4311/2011). Estamos por tanto, frente a supuestos individualizados casuísticamente en atención a las circunstancias concurrentes en cada supuesto en que deben ponderarse los distintos intereses concernidos”.*

La posterior Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, de 9 de febrero (F.D. 4) (rec. 7128/2020) cita algunos parámetros orientadores del concepto de imposibilidad, *“así, como declara la sentencia de 8 de abril de 2014 (rec. 770/2013) por referencia a la de 14 de febrero de 2013, "el superior coste o la mayor complejidad de las demoliciones a realizar no son causa suficiente para afirmar que la sentencia sea de imposible cumplimiento"; en el mismo sentido la sentencia de 14 de febrero de 2013 (rec. 4311/2011) o, como señala más genéricamente la sentencia de 30 de abril de 2010 (rec. 1268/2009), "la complejidad no puede ser equiparada a la imposibilidad"<sup>40</sup>; y descarta que pueda considerarse un supuesto de imposibilidad material el grave detrimento para la Hacienda Pública porque *“es el legislador (...) el que impide invocar como causa de imposibilidad material de ejecución, el grave detrimento para la Hacienda Pública, por la Administración que, en razón del pronunciamiento judicial, haya de responder de determinada cantidad, estableciendo como regla general la satisfacción en sus propios términos con cargo a la correspondiente crédito presupuestario y, para el caso de que el cumplimiento en sus propios términos pueda suponer un trastorno grave, que habrá de razonarse y someterse a la audiencia de las partes, lo que se establece no es el incumplimiento sino la forma que resulte menos gravosa para la ejecución de la sentencia”.**

La imposibilidad legal tiene lugar en aquellas situaciones en que se ha producido una modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución, y por tanto, una

---

<sup>40</sup> La misma Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022 llama la atención sobre otra sentencia precedente: *«en la sentencia de 21 de junio de 2012 (rec. 4454/2011) se efectúan pronunciamientos significativos al respecto, así se señala que: "Frente al cumplimiento de las sentencias firmes en sus propios términos, que constituye una exigencia derivada de la tutela judicial efectiva, no puede esgrimirse con éxito la consumación material de los efectos derivados de una norma reglamentaria, pues tal es la naturaleza del plan parcial, declarada nula. Dicho de otro modo, la ejecución de las sentencias firmes no consiente que se burle su cumplimiento mediante la rápida transformación de la realidad física para hacer imposible lo que antes no lo era"; y que "La dificultad de la ejecución, que no puede negarse, no comporta sin embargo su imposibilidad. Entre lo difícil y lo imposible media una diferencia sustancial, que el primero se logra poniendo el esfuerzo y trabajo necesario y el segundo no"».*

alteración del marco jurídico de referencia para la cuestión debatida en el momento de la resolución<sup>41</sup>.

A nadie se le puede escapar que este supuesto habilitante de la ejecución sustitutoria guarda ciertos riesgos, en cuanto puede ser cauce para eludir la ejecución en sus propios términos por la vía indirecta de la modificación normativa *ad hoc*. Para evitar este peligro el artículo 103.4 de la LJCA regula un supuesto específico de desviación de poder, produciéndose ésta si la finalidad del acto o disposición es precisamente la elusión del cumplimiento de la sentencia.

De esta manera, convergen dos requisitos que deben valorarse en el supuesto de imposibilidad legal. Uno de carácter objetivo, la existencia de un acto o disposición de signo contrario al pronunciamiento judicial, el cual debe ceder ante aquéllos. Y un requisito teleológico, y es que el dictado del acto o aprobación de la disposición no tuviera por fin la burla del cumplimiento de lo juzgado.

La intención de defraudar la ejecución de sentencias resulta de muy difícil acreditación, tal y como han puesto de relieve profusa jurisprudencia<sup>42</sup>, hasta el punto que

---

<sup>41</sup> Así se define en: Móner González, Francisco Javier, “Ejecución”, *Práctica Local Contencioso-administrativa*, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley 13140/2022, pág.18.

<sup>42</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo 645/2017, de 6 de abril (F.D. 5) nos ilumina sobre las dificultades probatorias que acontecen en la desviación de poder (rec. 1497/2016): “*ello constituye el resultado de una valoración subjetiva de la Sala de instancia difícil de combatir en este ámbito casacional en el que nos encontramos (SSTS de 21 de junio de 2005 así como 2 de febrero y 28 de junio de 2006) ante un "singular supuesto de desviación de poder, en el que el fin perseguido por 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". Nos situamos, pues, ante un supuesto de valoración de prueba, con el difícil acceso que a su revisión tenemos en esta instancia, debiéndose, no obstante, recordar, en relación con la prueba (STS de 16 de marzo de 1999) de la desviación de poder que "siendo genéricamente grave la dificultad de una prueba directa, resulta viable acudir a las presunciones que exigen unos datos completamente acreditados al amparo del artículo 1249 del Código Civil, con un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano, y a tenor del artículo 1253 del Código Civil se derive en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma la existencia de tal desviación, como reconoce entre otras la Sentencia de 10 de octubre de 1987"*.

La Sentencia de 23 de diciembre de 2010 (F.D. 3), en la misma línea: “*que siendo la actuación administrativa referida en el artículo 103.4 de la LRJCA una singular desviación de poder, definida como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, siendo genéricamente grave la dificultad de una prueba directa de los hechos, resulta viable acudir a las presunciones que exigen unos datos completamente acreditados al amparo del artículo 1249 del Código Civil, con un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano y a tenor del artículo 1253 del Código Civil se derive en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma la existencia de tal desviación, como reconoce entre otras la Sentencia de 10 de octubre de 1987 y que la necesaria constatación de que en la génesis del acto administrativo se ha detectado la concurrencia de una causa*

se ha reconocido una inversión de la carga de la prueba. La Sentencia de 23 de diciembre de 2010 (F.D. 3) (rec. 2970/2006) nos muestra que *“cuando se trata de valorar y determinar si la finalidad de la aprobación de un cambio de planeamiento tiene por finalidad eludir el cumplimiento de una sentencia judicial, se produce una inversión de la carga de la prueba, correspondiendo a la Administración autora de dicha modificación acreditar que la misma obedece a una finalidad general de mejora de la ordenación urbanística, ajena al incumplimiento de lo acordado por una sentencia judicial firme”*<sup>43</sup>, criterio confirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2014 (F.D. 5) (rec. 2471/2013), donde se afirma que *“en contra de lo razonado en las resoluciones recurridas, no es al recurrente y si, en todo caso, a la Administración a quien corresponde acreditar que la modificación del planeamiento no tiene por finalidad sortear la ejecución de la sentencia. Y en el presente caso, no ha justificado que las determinaciones que integran el contenido de la modificación tengan un objetivo distinto del señalado”*.

---

*ilícita, reflejada en la disfunción manifiesta entre el fin objetivo que emana de su naturaleza y de su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo instrumental propuesto por el órgano decisorio, se erigen como elementos determinantes que vienen declarando reiteradas Sentencias de esta Sala (entre otras las de 6 de marzo de 1992, 25 de febrero de 1993, 2 de abril y 27 de abril de 1993) que insisten en que el vicio de desviación de poder, consagrado a nivel constitucional en el artículo 106.1, precisa para poder ser apreciado que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde, los pruebe cumplidamente, no se funde en meras opiniones subjetivas ni suspicacias interpretativas, ni tampoco se base en una oculta intención que lo determine. STS de 03/03/2010, RC 7610/2005”*.

<sup>43</sup> La Sentencia de 23 de diciembre de 2010 cita algunos precedentes muy ilustrativos: *“así, en Sentencia de 5 de abril de 2001 (recurso de casación nº 3655/1996) señalamos que “el Ayuntamiento demandado no ha probado en absoluto que la modificación del Plan (...) obedezca a unas directrices generales de ordenación urbanística del territorio, expresadas en la Memoria de la revisión”. En este orden de cosas conviene recordar que el ejercicio de las potestades administrativas en el orden urbanístico –“ius variandi”– ha de responder a las exigencias propias del interés general, entre las que no se encuentra desde luego burlar lo acordado en sentencia judicial firme”* (STS de 23 de octubre de 2009, RC 2714/2008). *Y en la STS de 28 de septiembre 2009, RC 2573/2005 dijimos que “para introducir una nueva ordenación urbanística cuya aprobación comporta la ineffectividad de esos pronunciamientos jurisdiccionales o hará inviable su cumplimiento, la Administración debe necesariamente realizar un especial esfuerzo para justificar el cambio de ordenación llamado a tener tan grave consecuencia, y, en fin, para disipar cualquier sospecha de que el planeamiento se altera con la intención de impedir el cumplimiento de la sentencia. Cuando no existe tal justificación, o cuando las razones que se aducen para respaldar la modificación no hacen sino revelar que la finalidad perseguida es precisamente la de eludir la ejecución del fallo, la conclusión no puede ser otra, según lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, sino la declaración de nulidad de ese cambio de planeamiento, siendo muestra de ello, entre otros, los pronunciamientos contenidos en sentencias de esta Sala de 5 de abril de 2001 (casación 3655/96) y 10 de julio de 2007 (casación 8758/03)”*.

Esta misma sentencia confirma que el plazo de dos meses previsto en los artículos 105.2 y 104.2 de la LJCA para la alegación de la causa de imposibilidad no es un plazo de caducidad absoluto.<sup>44</sup>

Conviene finalmente tener en consideración la precisiones que ha realizado recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo 1596/2023, de 29 noviembre<sup>45</sup> (F.D. 5) (rec. 7947/2021), que se enfrenta a la interpretación del artículo 105.2 que nos ocupa.

---

<sup>44</sup> Su Fundamento de Derecho Cuarto señala al efecto: “*esta Sala tiene declarado que el plazo señalado en los citados artículos para que el representante procesal de la Administración pueda instar la declaración de imposibilidad legal o material de ejecución de la sentencia -dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo- no es un plazo de caducidad absoluto, de manera que, como señala la sentencia de esta Sala y Sección de 14 de febrero de 2013, que realiza un examen bastante exhaustivo sobre la materia, si efectivamente concurre la imposibilidad, puede ser declarada aun cuando haya transcurrido aquel plazo; y, en esa misma línea, hemos señalado que la declaración de imposibilidad de ejecución podrá instarse en un momento posterior cuando la causa que la determina sobrevenga con posterioridad al transcurso de aquel plazo que señalan los preceptos citados. Ahora bien, esas modulaciones interpretativas, acordes con la finalidad de la norma, de ningún modo significan que el plazo legalmente establecido carezca de toda virtualidad o pueda ser enteramente ignorado. Muy por el contrario, en sentencia de 9 de abril de 2008 (casación 6745/05) tuvimos ocasión de destacar la significación de ese plazo haciendo las siguientes consideraciones: "(...) Si no se fijase un plazo legal para promover el incidente de inejecución de una sentencia por imposibilidad legal o material, cabría la posibilidad de que, en cualquier momento ulterior, se tome un acuerdo o se promulgue una disposición que traten de hacer imposible la ejecución de la sentencia, de modo que, en virtud del principio de seguridad jurídica en el cumplimiento de las sentencias, la ley ha determinado el plazo de dos meses, que, como se indica en la Sentencia de esta Sala de fecha 22 de diciembre de 2003 (recurso de casación 1862/2001), se interpretó por la jurisprudencia de forma estricta y que, aun admitiendo precisiones o matizaciones en algunos pronunciamientos, ha de respetarse siempre para salvaguardia del aludido principio que garantiza la ejecución de las sentencias en sus propios términos, interpretación ésta acogida en la más reciente Sentencia de esta Sala y Sección de fecha 26 de enero de 2005 (recurso de casación 2354/2002), en que la causa de imposibilidad legal de ejecutar la sentencia se había producido con anterioridad incluso a que se dictase la sentencia, y así se declara en ésta que "los acontecimientos constitutivos de la causa de imposibilidad apreciada se desarrollan ya antes de que se dictara sentencia", mientras que en la ya citada de fecha 24 de enero de 2007 (recurso de casación 140/2004, fundamento jurídico cuarto) hemos expresado que "como requisito de carácter temporal, debe señalarse que el plazo con que cuenta la Administración para el expresado planteamiento es el indicado plazo de dos meses a que se hace referencia en el artículo 104.2 del mismo texto legal, o bien el plazo especial -fijado en la sentencia- al que el mismo precepto se remite"...". Estas consideraciones fueron luego reiteradas en la sentencia 9 de febrero de 2009 (casación 1622/2005), a la que ya antes nos hemos referido.*

*Complementando la doctrina que acabamos de reseñar, la sentencia ya citada de 17 de noviembre de 2008 (casación 4285/05) señala que "...la inobservancia del mencionado plazo, y dependiendo de que esa inobservancia sea o no justificada, podrá ser un factor relevante o incluso determinante a la hora de valorar la seriedad del alegato de imposibilidad, y, en definitiva, a la hora de decidir la procedencia de la declaración de imposibilidad de ejecución que se solicita de forma tardía".*

<sup>45</sup> Se refiere a un supuesto de imposibilidad porque versaba sobre la retroacción de un proceso selectivo que estaba vinculado a una subvención de duración determinada, ya consumada, luego ya no existía la plaza en cuestión.

En primer lugar, se despejan las dudas sobre su ámbito de aplicación, matizando que éste se extiende también a los supuestos de imposibilidad total de la ejecución de la sentencia, a pesar de la literalidad del artículo 105.2 (donde puede leerse que “*fijando la indemnización que proceda por la parte en que no puede ser objeto de cumplimiento pleno*”) pues considera que “*obviamente, si esta previsión expresa lo es para casos de imposibilidad parcial, con más razón si es total*”.

En segundo término, se afirma que en los supuestos de imposibilidad, el resarcimiento procede en todo caso, incluso en aquellos supuestos en los que se hubiera rechazado en el incidente de ejecución una concreta pretensión de resarcimiento económico –bien fuera por razón de discrepancia de los conceptos y/o por la cuantía que integraba dicha pretensión resarcitoria–.

Dicho resarcimiento ha de fijarse necesariamente en el auto, pues esa indemnización ha de calificarse como un derecho que nace *ex lege*, como se deduce de la expresión “*fijará en todo caso*”, que emplea tanto el artículo 105.2 como el artículo 18.2 de la LOPJ. El derecho nace porque la Ley presume la existencia del daño, de por sí conceptualizado daño moral, y por tanto no cabría oponer incongruencia *extra petita*, pues lo vinculante para el juez *a quo* es la existencia de una pretensión indemnizatoria, aunque lo que resuelva sea otra distinta a la pedida, considerándose así como una estimación parcial de lo pretendido por el ejecutante en el incidente de inejecución.

Este necesario reconocimiento del resarcimiento y la fijación de su importe tiene su *ratio* en la configuración de aquel como reacción imprescindible a la lesión que sufre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva cuando concurre la imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos.

Se mantiene que la utilización del aserto “*en su caso*” que se halla en la redacción del artículo 105.2 no puede servir como obstáculo a la preceptividad del resarcimiento, pues tal expresión “*debe entenderse en su justo sentido: que el resarcimiento procede para cuando, "en su caso", no pueda ejecutarse la sentencia en sus propios términos, en todo o en parte*”. Sólo decaería ese carácter preceptivo si el ejecutante renunciara o no ejercitara su derecho de manera expresa o tácita.

Se sigue argumentado que corresponde al órgano judicial la fijación de la cuantía indemnizatoria de manera razonada, considerando que el juicio de razonabilidad lo concretan los referidos artículos 105.2 de la LJCA (“*que proceda*”) y 18.2 de la LOPJ (“*procedente*”). Esa determinación puede propiciar una cuantía a tanto alzado o global que, ponderadamente, se entienda procedente. El juez o tribunal debe dar razón de cómo ha llegado a la determinación de esa cuantía (evitándose así que pueda oponerse a la arbitrariedad), y que con ella no obtiene el ejecutante ni un beneficio superior al que se derivaría de la ejecución de la sentencia en sus propios términos, ni superior a lo que pretendió como equivalente en el incidente de ejecución.

Desde el punto de vista estrictamente procedimental, la Sentencia 1596/2023 cobra también valor, porque aclara que el artículo 105.2 no da lugar a dos incidentes, sino sólo a uno, en el entendido de que una vez planteada por la Administración la inejecutabilidad de la sentencia, y previa audiencia de las partes o, en su caso, interesados, corresponde al órgano judicial valorar y dictaminar sobre la imposibilidad, y si su valoración es coincidente con la de la Administración peticionaria en orden a decidir su concurrencia, competirá al órgano judicial adoptar las medidas para la mayor efectividad de lo juzgado y, en su caso, con la significación antes vista, fijar una indemnización.

## **VII.- El concepto de “*personas afectadas*” en la ejecución de sentencia.**

El término “*personas afectadas*” se emplea en los artículos 72.2, 104.2 y 109.1 de la LJCA y su interpretación fue muy debatida inicialmente en el punto concreto de si era exigible el requisito de haber sido parte previamente en el proceso, cuando se había estado en situación de serlo. Esto es, se cuestionó si era posible instar la ejecución de una sentencia cuando voluntariamente se había renunciado a ser parte del proceso de cognición. La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 (rec. 2492/2003)<sup>46</sup>, que ya hemos citado anteriormente al analizar el “*apartamiento de la ejecución*”, realizó

---

<sup>46</sup> Ya hemos indicado que dicha sentencia valora el procedimiento de ejecución de una sentencia que estimó las pretensiones de dos recurrentes que eran propietarios de sendos pisos de una finca que lindaba con un centro parroquial, habiéndose condenado a los demandados a la demolición de aquella parte de lo edificado que sobrepasaba el límite de separación. Los recurrentes se tuvieron “*por apartados*” de la ejecutoria (se había llegado a un acuerdo entre la comunidad de propietarios y el Arzobispado) pero, con posterioridad, otros propietarios de la misma finca (afectados por la sentencia), que no habían suscrito el referido acuerdo, y que no habían sido parte procesal en el procedimiento de origen, pudiendo serlo, instaron la ejecución del fallo.

una interpretación amplia del concepto, concluyendo que no era exigible a los afectados su intervención previa en el procedimiento.

Primariamente se acude a una interpretación gramatical del concepto, “*cuyo significado en nuestra lengua no es otro, en la acepción que aquí interesa, que el de menoscabar, perjudicar o dañar*”. En segundo lugar, se argumenta que los preceptos antes citados no establecen condicionante alguno para participar en el incidente de ejecución. Si el legislador hubiera querido arbitrar algún requisito adicional al afectado, así lo hubiera dispuesto; más al contrario, los artículos 104.2 y 109.1 de la LJCA emplean los conceptos de parte y afectados como condiciones distintas<sup>47</sup>.

Se añade un tercer argumento referido a la inexistencia de límite temporal para la actuación procesal de las personas afectadas, que se extiende hasta que conste la total ejecución, por lo que es posible su intervención incluso cuando el incidente de ejecución ya se hubiera iniciado.

Se apela finalmente al espíritu del régimen de ejecución en el que se inspira la LJCA, que impide interpretaciones restrictivas<sup>48</sup>. Se reconocen, eso sí, los límites que

---

<sup>47</sup> Su Fundamento de Derecho Décimo lo explica en los siguiente términos: “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 podido ser 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; conclusión que vemos reforzada al observar que es el artículo 110 de la LJ, referido a la extensión de los efectos de una sentencia que hubiere reconocido una situación jurídica individualizada (precepto reformado recientemente, a través de la Ley Orgánica 19/2003, para atajar la polémica que su inicial redacción había levantado en el extremo, precisamente, de que tal «extensión de efectos» pudiera favorecer a quien «consintió», por no haberlo impugnado, el acto administrativo), el que ha venido a exigir que no concurra tal conducta de pasividad, sin que dicha reforma haya afectado a la redacción de los artículos 104 y 109.”

<sup>48</sup> “Y debe observarse, finalmente, que el espíritu que animó al legislador de 1998 cuando redactó las normas reguladoras de la ejecución de sentencias en este orden jurisdiccional contencioso-administrativo no fue uno que pida interpretaciones restrictivas de esas normas, sino uno favorable, al menos, a su interpretación declarativa, esto es, a una interpretación que les otorgue un significado no menor que el propio de las palabras con que se expresan; buena prueba de ello es el inicio y final del párrafo primero del punto 3 del apartado VI de la exposición de motivos de la LJ, en donde se lee lo siguiente: «La Ley ha realizado un importante esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias... La negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas”»”.

podrían hacerse valer frente a la actuación de las personas afectadas derivadas del artículo 11.1 y 2 de la LOPJ (mala fe, abuso de derecho o fraude de ley o procesal).

La posición disidente se reflejó contumazmente en el voto particular suscrito por otros doce magistrados del Pleno. Reconociendo que el artículo 104.2 de la LJCA permite a cualquiera de las partes o a cualquier persona afectada instar la ejecución forzosa de la sentencia, y admitiendo que son conceptos disímiles, se considera, sin embargo, que la interpretación correcta de esa amplia legitimación debe matizarse *“para circunscribirla a las personas que pueden verse afectadas por los efectos materiales de la cosa juzgada. Así puede ocurrir que el ejecutante sea una persona distinta de quien obtuvo a su favor la sentencia, bien por sucesión universal, bien por otro tipo de relación obligacional, y algo similar puede ocurrir con la parte pasiva, cuando exista algún fenómeno de pluralidad de partes”*, de lo que se concluye que *“los «afectados» de los que habla el precepto no pueden ser otros que aquellos a quienes beneficia o perjudica directamente la sentencia a ejecutar, pero siempre y cuando no hayan intervenido en el proceso por causas ajenas a su voluntad”*.

Sostener lo contrario supondría un desconocimiento de determinados presupuestos procesales, como el cumplimiento de los plazos para recurrir, la carga de agotar la vía administrativa previa o la doctrina del acto consentido y firme<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Así se advierte en el voto particular: *“permitir, como ha decidido la sentencia, la personación como ejecutante a quienes estaban legitimados desde un principio para el ejercicio oportuno de las pretensiones que ahora intentan sean actuadas por vía de ejecución, y no lo hicieron oportunamente por simple pasividad o abandono de sus intereses, supone una inaplicación de presupuestos procesales esenciales, exigidos por el legislador, tales como los plazos para recurrir y la falta de agotamiento de la vía administrativa, desconociéndose, además, la doctrina del acto consentido y firme, que es básico en el ordenamiento jurídico administrativo y en las relaciones Administración-administrado, y que descansa en otro principio fundamental, tal como es el de seguridad jurídica.*

*Como se señala en el voto particular al Auto del Pleno de la Sala del Tribunal Superior de Justicia, suscrito por D. Javier Eugenio López Candela, 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 quien acude a la vía judicial extemporáneamente, aprovechándose de la labor realizada por otro recurrente”*.

Se disiente igualmente sobre la corrección de la actuación procesal de los ejecutantes en el caso de autos, que rehuyeron asumir las cargas del proceso para beneficiarse después de la ejecución. Esa incorrección linda con la mala fe procesal<sup>50</sup>.

La solución propuesta en la sentencia, apunta el voto particular, supondría el reconocimiento de la acción pública en fase de ejecución, cuando, en materia de urbanismo –sobre la que orbita la sentencia– sólo obtiene reconocimiento legal la iniciación de procesos declarativos.

Lo cierto que es que, después de esta inicial y tensa dialéctica interna, el criterio defendido por la mayoría del Pleno ha prevalecido y se ha consolidado por copiosa jurisprudencia posterior. Por todas, la Sentencia 4642/2017, de 20 de diciembre (rec. 3105/2016), que refunde y sistematiza esa doctrina sobre las tesis sostenidas en la referida Sentencia de 7 de junio de 2005<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> “Se disiente asimismo de la Sentencia en cuanto declara que las personas afectadas que solicitaron se les tuviera por parte en la ejecución no realizaron una actuación contraria a las normas que obligan a respetar las reglas de la buena fe o las que proscriben el abuso de derecho. Puede mantenerse que así sea dando a estos conceptos jurídicos indeterminados su significado general. Pero nos parece indispensable precisar que las personas en cuestión no se atuvieron a una conducta procesal correcta cuando fue notoria su intención de rehuir las cargas del proceso y asumir solamente los beneficios de la ejecución del fallo. Esta incorrección parece manifiesta, aunque quizás sería exagerado o inexacto hablar de una buena fe procesal distinta de la buena fe contemplada en el artículo 7.1 del Código Civil”.

<sup>51</sup> Se exponen, de manera ordenada, los siguientes criterios hermenéuticos:

1º.- *Que las normas que hemos de interpretar 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.*

2º.- *Que, ninguna de esas normas, añaden ningún otro requisito o presupuesto a la exigencia de que la persona esté afectada; en concreto, no añaden el requisito o presupuesto de que la persona afectada no hubiera podido ser parte en el proceso declarativo o de conocimiento.*

3º.- *Que la restricción reconocida en nuestro ordenamiento jurídico para que una "persona afectada" deba ser tenida como tal a los efectos de instar la ejecución es la que deriva de las normas contenidas en los números 1 y 2 del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, esto es: de la que exige que en todo tipo de procedimiento se respeten las reglas de la buena fe (número 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 (número 2).*

4º.- *Que el único límite temporal que imponen los preceptos que estamos analizando para que quepa la actuación procesal de las personas afectadas es el que menciona el artículo 109.1, esto es, "mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia"; lo cual conduce a entender -y sólo en este sentido analizamos aquí la expresión entrecomillada- que la actuación procesal de las personas afectadas cabe aunque ya antes se hubiera iniciado, sin su presencia, la fase de ejecución de la sentencia.*

5º.- *Que el espíritu que animó al legislador de 1998, cuando redactó las normas reguladoras de la ejecución de sentencias en este orden jurisdiccional contencioso-administrativo, no fue uno que pida interpretaciones restrictivas de esas normas, sino uno favorable, al menos, a su interpretación declarativa,*

Más recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo 597/2022, de 19 de mayo (F.D. 5) (rec. 6652/2020), ha abundado en esta doctrina, reconociendo la legitimación activa en el incidente de ejecución incluso a personas afectadas a las que se les había denegado la legitimación en el proceso de cognición<sup>52</sup>.

### **VIII.- El incidente de ejecución.**

El artículo 109 de la LJCA regula el denominado incidente de ejecución, cuya finalidad es servir de cauce procedimental para obtener el exacto y total cumplimiento del fallo judicial, permitiendo dar satisfacción al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el que se engloba.

Se trata de un procedimiento especial por razones jurídico-procesales, como apunta Vega Labella<sup>53</sup>, que tiene por objeto una declaración de voluntad del órgano jurisdiccional en relación con las cuestiones suscitadas por el proponente. Se configura como un procedimiento completo de ejecución, como ha reconocido la Sentencia del

---

*esto es, a una interpretación que les otorgue un significado no menor que el propio de las palabras con que se expresan; buena prueba de ello es el inicio y final del párrafo primero del punto 3 del apartado VI de la exposición de motivos de la LJ, en donde se lee lo siguiente: "La Ley ha realizado un importante esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias ... La negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas".*

*6º.- Que el ámbito subjetivo de las "personas afectadas" a las que se refieren aquellos artículos 104.2 y 109.1 de la LJCA no se identifica con el de las "otras" personas ni con el de los "recurrentes afectados" a que se refieren, respectivamente, los artículos 110 y 111 de la LJCA. Ello porque lo que está específica y singularmente contemplando el artículo 110 es la posible extensión de efectos de una sentencia en el punto o extremo en que reconoce una situación jurídica individualizada; y, lo que contempla el artículo 111 es la posible extensión del pronunciamiento alcanzado en un recurso contencioso-administrativo que se tomó como "testigo" o como "modelo" a otros que por tener idéntico objeto y para facilitar la gestión de la oficina judicial vieron suspendida su tramitación a la espera de aquel pronunciamiento.*

*7º.- En conclusión, "hemos de entender por "personas afectadas" aquéllas que puedan ver menoscabados o perjudicados sus derechos o sus intereses legítimos por efecto de la ejecución o de la inejecución de la sentencia".*

*52 "Que la denegación de legitimación activa a una persona respecto a un proceso finalizado por sentencia firme de fondo no conlleva necesariamente la denegación de legitimación activa para promover un incidente de ejecución de la referida sentencia, cuando el fundamento de la legitimación para el incidente es el modo en que la ejecución del fallo afecta a sus intereses, pese a no haber sido parte en el proceso en que recayó la sentencia que se ejecuta".*

<sup>53</sup> Vega Labella, José Ignacio, *op. cit.*

Tribunal Supremo de 14 de julio de 2009 (F.D. 4)<sup>54</sup>, que pasa por un trámite de audiencia para que las partes aleguen lo que estimen procedente, resolviéndose mediante auto, una vez transcurrido el plazo de veinte días previstos para esa audiencia, se hayan o no presentado alegaciones. En cualquier caso, como indica la referida Sentencia, el órgano judicial podrá realizar cualquier otro trámite o incluso practicar prueba si se estimase pertinente<sup>55</sup>.

Los autos recaídos en ejecución de sentencia son susceptibles de recurso de casación siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta, según indica el artículo 87.1.c) de la LJCA, y siempre que se hubiera interpuesto previamente el recurso de reposición (artículo 87.2).

Debe precisarse que el sistema basado en el interés casacional objetivo que instauró la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, otorga prevalencia al *ius constitutionis* (interpretación objetiva de la ley) sobre el *ius litigatoris* (satisfacción de los derechos de

---

<sup>54</sup> “El art. 109 contiene un procedimiento completo de ejecución, de modo que no entra en juego como supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil. Así se deduce del contenido de los números 2 y 3 de la Ley cuando disponen que: “Del escrito planteando la cuestión incidental se dará traslado a las partes para que, en plazo común que no excederá de veinte días, aleguen lo que estimen procedente. 3. Evacuado el traslado o transcurrido el plazo a que se refiere el apartado anterior, el Juez o Tribunal dictará auto, en el plazo de diez días, decidiendo la cuestión planteada”. Esa expresión literal de la norma no es óbice para que si la Sala entendiera preciso realizar cualquier otro trámite e incluso practicar la prueba que estimase pertinente no pudiera hacerlo sin necesidad de acudir a procedimiento supletorio alguno de la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

<sup>55</sup> Señala en este sentido Chaves García que “ante hipotéticas necesidades o lagunas que broten en el incidente de ejecución contencioso-administrativo, ha de examinarse la propia normativa contenciosa (aunque regule otros procedimientos o incidentes) y extraer los principios que puedan solucionarlo, «técnica que realmente encubre la aplicación analógica que constituye un recurso aplicable en defecto de precepto supletorio», y evitar dejarse llevar por reglas de mera oportunidad o conveniencia”. Chaves García, José Ramón, “La conquista del derecho a la ejecución de sentencias contencioso-administrativas”, La Ley 3915/2020. Forma parte del libro *La ejecución de sentencias en los procesos contencioso-selectivos*, edición nº 1, El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2020.

La Sentencia 1900/2017, de 4 de diciembre (F.D. 5) (rec. 832/2016) señala lo siguiente: “el legislador, en el número 2 del expresado artículo 109 se remite al procedimiento incidental, calificándolo de cuestión incidental, y considerando como trámites a seguir, el de la audiencia o traslado a las partes en el procedimiento seguido –por un plazo máximo de veinte días, para que aleguen lo que estimen procedente–, y la conclusión de la cuestión incidental mediante auto dictado por el Juez o Tribunal, en el plazo de diez días. Obviamente, el período probatorio sería también viable en este incidente”.

los litigantes). Si bien dicha reforma amplía el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 86.1 y 87.1 de la LJCA), las resoluciones con forma de auto sólo son recurribles en los limitados supuestos que se enuncian en el artículo 87.1 de la LJCA. Y recuérdese que el artículo 88.3, a pesar de las presunciones que contiene sobre la existencia de interés casacional objetivo, en su último párrafo permite la inadmisión “*cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia*”.

Si a lo anterior añadimos que el artículo 89.2.f) de la LCJA exige que el escrito de preparación fundamente no sólo las circunstancias que permiten apreciar la existencia de interés casacional objetivo, sino también “*la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo*” no cabe augurar un fácil acceso a la casación de los autos recaídos en ejecución de sentencia, como ha apuntado un sector doctrinal<sup>56</sup>.

El Auto del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2019 (F.D. 1), aclara el objeto y finalidad del recurso de casación en estos casos, disponiendo que se trata de “*garantizar el cumplimiento de lo sentenciado y así asegurar la correlación entre lo resuelto y lo ejecutado, en garantía del derecho a la intangibilidad de las resoluciones firmes. Por eso, en esta singular modalidad casacional lo recurrible es únicamente la contradicción entre la sentencia y lo ejecutoriado*”, y explica que “*la razón de tal limitación objetiva para los recursos formalizados al amparo del precitado art. 87.1.c) reside precisamente en que nos hallamos ante autos dictados en ejecución de una sentencia firme; y este dato de la firmeza y consiguiente inmutabilidad de la sentencia, sobre cuya correcta ejecución se discute, determina que no se trata de enjuiciar nuevamente lo que al fin y al cabo ya ha sido resuelto, sino tan sólo de asegurar que la actividad jurisdiccional ejecutiva no adicione irregularmente, contradiga o desconozca aquello que ha sido ya decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso declarativo previo*”<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> González de Lara Mingo, Sandra, op. cit., pág. 5: “*En mi opinión, el acceso a la casación de los autos recaídos en ejecución de sentencia va a verse muy reducido con el nuevo sistema basado en el interés casacional objetivo porque existe un sólido cuerpo jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional*”.

<sup>57</sup> El Auto del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2020 (F.D. 2) señala la necesidad de determinar y argumentar en el escrito de preparación “*la concurrencia de alguno de los dos supuestos que el precepto*

Sentado el procedimiento y el régimen de recursos, avancemos con su ámbito subjetivo.

De un lado, el órgano judicial competente para conocer del incidente será el que haya conocido del asunto en primera o única instancia, de acuerdo con el artículo 103.1<sup>58</sup> de la LJCA. El Auto del Tribunal Supremo 23 de junio de 2022 (rec. 17/2022) interpreta el artículo 7.1 de la LJCA<sup>59</sup>, disponiendo que *“consagra una cláusula de atribución competencial en materia de ejecución que se caracteriza por la amplitud y rotundidad de su enunciado”*, formulada *“en términos claros, amplios y tajantes”*, y que pretende garantizar, de un lado, que el órgano judicial sentenciador mantenga el control de toda la actividad ejecutiva posterior de su propia resolución judicial, y de otro, evitar que el ciudadano favorecido por dicha resolución deba *“andar peregrinando, por no decir penando, de un órgano judicial a otro”*<sup>60</sup>.

De otro lado, la legitimación para promover el incidente es amplia<sup>61</sup>, pues se atribuye no sólo a la Administración Pública y a las demás partes procesales, sino también

---

*recoge (haberse resuelto cuestiones no decididas, o bien haberse resuelto en términos que contradicen lo ejecutoriado)”*.

<sup>58</sup> *“La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados en el proceso corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia”*.

<sup>59</sup> *“Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo que fueren competentes para conocer de un asunto lo serán también para todas sus incidencias y para hacer ejecutar las sentencias que dictaren en los términos señalados en el artículo 103.1”*.

<sup>60</sup> El Auto se expresa en términos muy elocuentes: *“se quiere garantizar dos cosas que son compatibles y complementarias: 1º) que el órgano judicial que ha dictado la resolución que se trata de ejecutar (y que ostenta la competencia no sólo para juzgar sino también para hacer ejecutar lo juzgado, ex art. 117.3 CE) mantenga el control de toda la actividad ejecutiva posterior para verificar que su resolución se cumple de manera rápida y efectiva, no solo en su letra sino también en su espíritu y finalidad; y 2º) evitar al ciudadano que ya ha obtenido una resolución judicial firme, que le es favorable, tener que andar peregrinando, por no decir penando, de un órgano judicial a otro, promoviendo nuevos y sucesivos recursos contencioso- administrativos para conseguir que el derecho que le ha sido reconocido se materialice de forma real y eficaz”*.

<sup>61</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 167/1987, de 28 de octubre (F.D. 2) ya reconocía la aplicación del principio *pro actione* en el incidente de ejecución: *“el derecho a la ejecución de las Sentencias y demás resoluciones firmes de los órganos judiciales no se satisface solo, como es patente, con la remoción inicial de los obstáculos que a su efectivo cumplimiento pueda oponer la Administración, sino que postula, además, que los propios órganos judiciales reaccionen frente a ulteriores actuaciones o comportamientos enervantes del contenido material de sus decisiones, y que lo hagan, esto es lo esencial, en el propio procedimiento incidental de ejecución, al cual es, sin duda, aplicable el principio pro actione que inspira*

a las “*personas afectadas*” por el fallo aun sin haber sido parte en el proceso pudiendo serlo, como hemos explicado más arriba.

El ámbito objetivo del incidente de ejecución es igualmente holgado y abierto, ya que a su través cabe decidir cuantas cuestiones se planteen con el único límite de no contrariar el contenido del fallo. Debe recordarse en este punto, con la Sentencia 69/2024, de 18 de enero (rec. 8879/2021), el *iter* que ha de seguirse para determinar si los autos de ejecución se han apartado del significado y alcance de los pronunciamientos de la sentencia de la que traen causa. Así, con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2004, de 19 de mayo (FJ 3) se señala que “*es necesario partir del examen de tales pronunciamientos que, plasmados en el fallo o parte dispositiva, son consecuencia de la fundamentación jurídica de dicha resolución judicial, en una línea secuencial que une las alegaciones y pretensiones de la parte actora con la fundamentación jurídica y argumentación que funda la sentencia, para desembocar en el fallo y concretos pronunciamientos contenidos en éste*”, y puntualiza que “*es preciso, pues, para analizar el auto dictado en el incidente de ejecución, (...) tomar en consideración la fundamentación de la sentencia de la que deriva, es decir, la ratio decidendi integrando el fallo con sus razonamientos jurídicos*”.

Advierte la doctrina<sup>62</sup> sobre el riesgo de que en ejecución de sentencia se acometan interpretaciones de los fallos que supongan su alteración, incurriendo en arbitrariedad, incongruencia, irrazonabilidad o error.

---

*el art. 24.1 de la Constitución. Sólo así se garantiza la eficacia real de las resoluciones judiciales firmes y, por ende, del control jurisdiccional sobre la Administración, y solo así pueden obtener cumplida satisfacción los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos, que resultaría incompatible con la tutela eficaz y no dilatoria que deben prestar los órganos judiciales, los cuales deben interpretar y aplicar las leyes en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental. Todo ello sin perjuicio de que en el incidente de ejecución no puedan resolverse cuestiones que no hayan sido abordadas ni decididas en el fallo o con las que éste no guarde una directa e inmediata relación de causalidad, pues de otro modo no solo se vulnerarían las normas legales que regulan la ejecución, sino que podría resultar menoscabado, asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes procesales o de terceros”.*

<sup>62</sup> “*El derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos impide que en fase de ejecución los órganos judiciales lleven a cabo interpretaciones de los fallos que, por alterarlos o apartarse de ellos, incurran en arbitrariedad, incongruencia, irrazonabilidad o error. Y ello incluso aunque la variación o revisión de la resolución que debe ser ejecutada se produzca en supuestos en los que los órganos judiciales ejecutantes entendieren con posterioridad que la decisión adoptada no se ajusta a la legalidad, pues constituye una manifestación tanto del principio de seguridad jurídica como del derecho a la tutela judicial efectiva que las resoluciones judiciales firmes no pueden ser modificadas al margen de los supuestos y cauces taxativamente establecidos en la Ley*”. Castillo Badal, Ramón, “Las extralimitaciones en ejecución

El artículo 109.1 de la LJCA prevé específicamente varias cuestiones que es dable ventilar a través del incidente de ejecución. Se trata de una relación a título meramente enunciativo (*numerus apertus*).

Así se habla, en primer término, del “*órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones*”. Ha de reseñarse, sin embargo, que esta cuestión, al menos en principio, debiera quedar previamente resuelta sin necesidad de acudir al incidente de ejecución, por cuanto el artículo 104.1 de la LJCA, desde su redacción original, venía exigiendo al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso la indicación del órgano responsable del cumplimiento del fallo, y ello en el plazo de diez días a contar desde la comunicación de la firmeza de la sentencia. Urge advertir que la actual redacción del artículo 104.1<sup>63</sup> modifica este sistema de suerte que la firmeza se comunica “*en el plazo de diez días al órgano previamente identificado como responsable de su cumplimiento (...)*”. El nuevo tenor del precepto responde a la modificación operada en el artículo 48.4 de la LJCA<sup>64</sup> que adelanta al momento procesal de remisión del expediente administrativo el deber de identificación del órgano responsable del cumplimiento de la resolución judicial.

En cualquier caso, y ciñéndonos a la previsión del artículo 109.1, la pretensión de designación del responsable de la ejecución podría encauzarse a través del incidente comentado. Bien es cierto que no cabe utilizar esta vía para instar solapadamente un conflicto de atribuciones entre órganos de una misma Administración, sobre todo si dicho órgano responsable de la ejecución ya estuviera identificado de conformidad con el citado artículo 104.1, pues recuérdese que los conflictos de atribuciones quedan extramuros del orden jurisdiccional contencioso-administrativo por imperativo del artículo 3.c) de la LJCA.

---

de sentencia”, *Actualidad Administrativa*, nº 4, Sección “Ejercer en forma y plazo”, abril. 2024, La Ley 13774/2024.

<sup>63</sup> Redacción otorgada por Real Decreto-ley 16/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justifica, función pública, régimen local y mecenazgo.

<sup>64</sup> Redactado por el ya citado Real Decreto-ley 16/2023.

La segunda de las cuestiones enumeradas en el artículo 109.1 refiere al “*plazo máximo para su cumplimiento, en atención a las circunstancias que concurran*”, bajo la premisa de que ello no suponga contrariar el contenido de fallo, que puede haber establecido expresamente un plazo de cumplimiento, o que la ley aplicable establezca un plazo determinado. Debe tenerse en cuenta que el artículo 104.2 de la LJCA establece, como regla general, el plazo de dos meses, en defecto del que previera la sentencia, para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c) de la LJCA, que se ocupa de las sentencias que condenan a la emisión de un acto o la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria. Transcurrido esos plazos, el artículo 104.2 previene la posibilidad de instar la ejecución forzosa.

Finalmente se prevé como objeto de este incidente la decisión sobre los “*medios con que ha de llevarse a efecto y procedimiento a seguir*”. La Sentencia 1900/2017, de 4 de diciembre (F.D. 5) (rec. 832/2016) señala que en este inciso tienen anclaje los siguientes asuntos:

a) 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 LJCA, en concreto, para dilucidar y comprobar si los mismos, realmente, han sido dictados para eludir los mencionados pronunciamientos. Así lo dispone expresamente el artículo 103.5 “*salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley*”.

b) Los supuestos (artículo 108.2 de la LJCA) de actuaciones administrativas de carácter material, posteriores a la sentencia, que contravinieran los pronunciamientos del fallo de la misma; su objeto sería discernir si tal actuación se ha producido y, en su caso, y en consecuencia, proceder a la reposición de la situación fáctica resultante de la mencionada actuación administrativa discordante.

c) Los supuestos de imposibilidad material o legal, de ejecución de la sentencia (artículo 105 de la LJCA); esto es, el reconocimiento de dicha situación y la decisión de las consecuencias derivadas del mismo (adopción de medidas e indemnización).

d) Y, por último, también se incluirían en este incidente las cuestiones que se susciten al amparo del artículo 108.3 de la LJCA, en relación con ejecuciones de sentencias que impliquen demoliciones de inmuebles.

Finalmente, puede señalarse que, desde un punto de vista temporal, el incidente de ejecución puede promoverse mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, actuando como *dies a quo* el momento en el que conste la comunicación de la firmeza al órgano administrativo, sin perjuicio de las reglas de prescripción que hemos analizado más arriba.

### Bibliografía

- Castillo Badal, Ramón. “Las extralimitaciones en ejecución de sentencia”. *Actualidad Administrativa*, nº4, Sección “Ejercer en forma y plazo”, abril. 2024. La Ley 13774/2024.
- Córdoba Castroverde, Diego. “El desistimiento en fase de ejecución de sentencias”. *Revista de Jurisprudencia*, nº 2, febrero 2020.
- Córdoba Castroverde, Diego. “Intervención judicial en la ejecución de sentencias desestimatorias”. *Revista de Jurisprudencia*, nº 2, abril 2020.
- Chaves García, José Ramón. “La conquista del derecho a la ejecución de sentencias contencioso-administrativas”, en *La ejecución de sentencias en los procesos contencioso-selectivos*, edición nº 1, El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2020. La Ley 3915/2020.
- González de Lara Mingo, Sandra. “La ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa”. *Actualidad Administrativa*, nº6, Sección “Ejercer en forma y plazo”, junio 2021. La Ley 6312/2021.
- Móner González, Francisco Javier. “Ejecución”. *Práctica Local Contencioso-administrativa*. El Consultor de los Ayuntamientos. La Ley 13140/2022.
- Vega Labella, José Ignacio, en VV.AA., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Aranzadi, 1999.