



Roj: **STS 2697/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:2697**

Id Cendoj: **28079130052016100234**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **09/06/2016**

Nº de Recurso: **3787/2015**

Nº de Resolución: **1356/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **CESAR TOLOSA TRIBIÑO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 9 de junio de 2016

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación número 3787/2015, formulado por el Procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos, en la representación que ostenta del AYUNTAMIENTO DE CULLERA, contra el Auto de dieciocho de septiembre de dos mil quince, que desestima el recurso de reposición contra el que, con fecha dieciocho de marzo de dos mil quince, acordaba estimar el incidente de ejecución y anular el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Cullera, en ejecución de sentencia del asunto 1-3828/1995, seguido ante la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana; habiendo comparecido, en calidad de recurridas, la Sra. Abogada de la GENERALITAT VALENCIANA, la Procuradora Dña. Teresa Castro Rodríguez, en representación de las mercantiles CONSTRUCCIONES GENERALES MEDITERRÁNEAS, S.L. y PROMOCIONES TURÍSTICAS DEPORTIVAS, S.L., así como EIDAN, S.A., debidamente representada por el Procurador D. Carlos José Navarro Gutiérrez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó, con fecha dieciocho de septiembre de dos mil quince, Auto en la Pieza de ejecución del Procedimiento Ordinario 3828/1995, en el que se acuerda:

"Desestimar el recurso de reposición interpuesto por el Ayuntamiento de Cullera contra el auto de fecha 18 de marzo de 2015 (...)". Tal resolución había resuelto:

"ESTIMAR el incidente de ejecución y anular Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Cullera -en ejecución de sentencia 788/2002 de 10 de junio 2002 - de 1.07.2014 que aprueba de forma provisional la modificación puntual nº 51 del Plan General de Cullera, adaptada al auto de 14.01.2014, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Con los siguientes pronunciamientos:

1. Se deberán seguir las pautas del fundamento de derecho cuarto de la presente resolución.
2. Se imponen las costas al Ayuntamiento ..."

La representación procesal de la recurrente presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando se tuviese por preparado recurso de casación, a ello se accedió por resolución de nueve de noviembre de dos mil quince, en la que se acordaba su emplazamiento para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

**SEGUNDO.-** Dentro del plazo al efecto concedido comparecieron ante esta Sala las partes expresadas en el encabezamiento de la presente.



El Sr. Procurador de la recurrente defiende y formaliza su escrito de interposición en base al siguiente motivo: "(...) al amparo de la Ley Jurisdiccional, artículo 87, número 1, letra c ), porque los autos impugnados resuelven cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia en ejecución, concretamente en la Sentencia 788 de diez junio dos mil dos (Alegación Segunda, Extremo 1), confirmada por la Sentencia de uno de diciembre dos mil cuatro (Alegación Segunda, Extremo II), que sólo ponderan la clasificación de unas parcelas: Suelo Urbano versus Suelo No urbanizable."

**TERCERO** .- Acordada la admisión a trámite por resolución de nueve de febrero del presente año, y remitidas las actuaciones a esta Sección quinta para su sustanciación, se dio el oportuno traslado: Las representaciones procesales de las recurridas presentaron escritos en los que, formularon su oposición a lo interesado de contrario, para acabar solicitando la desestimación del recurso de casación.

**CUARTO**.- Tramitado el el mismo, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento, a cuyo fin se fijó, para su deliberación, votación y fallo, el siete de junio de dos mil dieciséis, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- El presente recurso, tiene por objeto el Auto de

18 marzo 2015, confirmado por Auto de 18 septiembre 2015, dictados ambos por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera , en Incidente de Ejecución de Sentencia, en relación con el acuerdo del Ayuntamiento de Cullera, de 1 de julio de 2014 que aprueba de forma provisional la modificación puntual nº 51 del Plan General de Cullera.

**SEGUNDO**.- Como antecedentes para la resolución del presente recurso, debemos tener presente que:

1) La Sentencia 788/2002, de 10 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana , resolvió estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las mercantiles 'Eidan SA', "Construcciones Generales Mediterráneas SA" y Promociones Turísticas Deportivas SA, contra la resolución de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 19 de mayo de 1995, de aprobación definitiva del Plan general de Ordenación Urbana de Cullera, que "se anula y deja sin efecto en cuanto a la clasificación del suelo de las parcelas de las demandante sitas en las Urbanizaciones Monte San Antonio y Monte la Fuerte, las cuales se declaran suelo urbano. No se hace una especial imposición de costas".

2) La sentencia fue recurrida en casación, confirmándose el fallo por medio de la Sentencia de este **Tribunal Supremo** de 1 de diciembre de 2004 , por la que se declara que no ha lugar a los recursos de casación planteados por el Ayuntamiento de Cullera y la Administración de la Generalitat Valenciana.

3) Con fecha de 14 de diciembre de 2009 las empresas demandantes promovieron incidente de ejecución que concluye con un auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 5 de diciembre de 2010 con el siguiente contenido: "(...) La ejecución de la Sentencia como afirma la Comunidad Valenciana es simple: a) El Ayuntamiento debe modificar puntualmente el Plan General clasificando el Suelo conforme a la Sentencia. b) Una vez aprobada la modificación puntual pasarlo a la Generalidad Valenciana y publicar la modificación (...)"

4) Con fecha de 17 de junio de 2011, se vuelve a solicitar la ejecución de la sentencia por la inactividad de la Administración que se resuelve por auto de 14 de enero de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana .

5) En su parte dispositiva se disponía:

"1. La Administración debe reconocer a la parte demandante promotora del incidente la condición de suelo urbano consolidado por la urbanización a las parcelas de su propiedad.

2. El aprovechamiento urbanístico que debe reconocer a dichas parcelas es el que tenían atribuido antes de la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Cullera de 1995.

3. La Administración tras reconocer a las parcelas de los demandantes la condición de suelo urbano consolidado por la urbanización con el aprovechamiento que tenía en 1995, conserva el *ius variandi* en el planeamiento municipal; no obstante, cualquier modificación que limite los derechos de los propietarios, sea en cuanto a la clasificación del suelo como la disminución del aprovechamiento, debe indemnizarlas el Ayuntamiento.

4. Se desestiman el resto de los pedimentos.

5. No se imponen las costas a ninguna de las partes".



6) El Ayuntamiento de Cullera no recurrió el referido Auto, donde se establecían las bases de la ejecución que ahora se impugna.

7) Con fecha de 1 de julio de 2014 el Ayuntamiento de Cullera aprueba de forma provisional la modificación puntual nº 51 del Plan General de Cullera. Sin embargo, las mercantiles demandantes plantearon incidente de ejecución de sentencia, respecto al referido acuerdo, por considerar que no cumplía lo dispuesto en el Auto de 14 de enero de 2014 .

8) El incidente se resuelve por Auto de 18 de marzo de 2015 que concluye en el fundamento de Derecho segundo que el Ayuntamiento no cumple con la parte del Auto de 14 de enero de 2014 en la que se disponía "2. El aprovechamiento urbanístico que debe reconocer a dichas parcelas es el que tenían atribuido antes de la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Cullera de 1995." Y señala que "la Sala concluye que el Ayuntamiento de Cullera ha infringido el art. 103.4 de la Ley 29/1998 , no ha cumplido con la sentencia de 10 de junio de 2002 y auto de fecha de 14.01.2014 , la conclusión no puede ser otra que decretar la nulidad, aunque el auto de 14.01.2014 estaba muy claro en su planteamiento y contenido".

9) El Ayuntamiento de Cullera interpuso recurso de súplica contra el anterior auto que se resolvió por medio del Auto de 18 de septiembre de 2015 .

**TERCERO.-** El Recurso de Casación se interpone al amparo de la Ley Jurisdiccional, artículo 87, número 1, letra c ), porque los autos impugnados resuelven cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia en ejecución.

Según la parte recurrente, los autos recurridos están "imponiendo a la Corporación Municipal de Cullera la obligación de compensar o de expropiar el aprovechamiento urbanístico, que quede afectado por la Ley Valenciana 5/2007, de 9 febrero, de Modificación de la Ley 4/1.998, del Patrimonio Cultural Valenciano, Disposición Transitoria Primera, apartado 2 B , cuando establece un entorno de protección de una distancia de 200 metros, desde el contorno del bien de interés cultural. Obligación impuesta por Ley posterior a las sentencias en ejecución, y que no está contemplada directa ni indirectamente en la Sentencia 788 de diez junio 2002, dictada por la Sección Primera de lo Contencioso de Valencia, y ratificada por la Sentencia de 1 diciembre 2004, dictada por la **Sección Quinta** de lo Contencioso del Tribunal Supremo , que sólo contemplan la ilegalidad de clasificar, como suelo no urbanizable, a parcelas dotadas de los correspondientes servicios urbanísticos."

La representación de la Comunidad Autónoma, en su escrito de oposición, considera que no debe admitirse el recurso planteado de contrario por no concurrir el requisito establecido en el artículo 87.1.c) de la LJCA , afirmando que: "En el presente caso no nos encontramos ante una cuestión nueva no decidida por el fallo de la sentencia si no que nos encontramos ante una cuestión que surge a raíz de la propia ejecución de la sentencia. Como se indica en la jurisprudencia que citamos a continuación, sólo cabría casación, en el supuesto que los autos recurridos contradijeran la sentencia de 788/2002, de 10 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana , cuestión que no sucede. En el presente supuesto, el Tribunal simplemente ha dictado un auto resolviendo una cuestión que ha surgido al ejecutar el fallo de la sentencia. Si no se resolviera como ha hecho el tribunal de instancia nos encontraríamos ante la inexecución del fallo o ante una ejecución meramente formal carente de cualquier virtualidad y no se habría dado la adecuada protección a los recurrentes que habrían visto mermado su derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito de la ejecución".

**CUARTO.-** Es jurisprudencia constante de esta Sala, por todas, STS de 16 de diciembre de 2014 -casación núm. 1745/2013 - que el recurso de casación contra autos dictados en ejecución de sentencia sólo puede fundarse en las circunstancias contempladas por el art. 87.1.c) LJCA .

Como es sabido, recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 , en estos casos los motivos de casación que pueden invocarse no son los del artículo 88.1 de la LJCA sino los del artículo 87.1.c) de la LJCA , esto es, que tales autos ejecutorios «resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta».

La razón de tal límite es que siendo el recurso de casación un recurso en defensa de la legalidad, cuando se trata de autos dictados en ejecución de sentencia, con su impugnación se persigue proteger la inmutabilidad de lo sentenciado en firme. Por tanto, se trata de un recurso en el que la defensa de la legalidad se concreta en que por esta Sala se controle que las sentencias se ejecuten en sus propios términos, el respeto a lo juzgado; De ahí que se trate de evitar que en fase de ejecución se adicione, contradiga o desconozca lo que, con carácter firme, se ha decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso previo de declaración.

Conviene tomar como punto de partida, según señala la sentencia de 6 de febrero de 2009 -casación núm. 5970/2006 -, para analizar la causa de inadmisión invocada por la parte recurrida, la doctrina reiterada de esta Sala en orden a los motivos que pueden invocarse en la impugnación en casación de los autos de ejecución de Sentencia. Pues bien, venimos declarando de manera reiterada que el recurso de casación interpuesto



contra autos dictados en ejecución de sentencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87.1.c) de la Ley de la Jurisdicción, solo son susceptibles de casación cuando resuelven cuestiones no decididas, directa o indirectamente en aquella o contradigan los términos del fallo que se ejecuta, y por tanto los motivos de casación se han de articular a partir de ese presupuesto inexcusable e ineludible.

De manera que el artículo 87.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción abre el recurso de casación, en los mismos supuestos previstos en el artículo 86, a los autos "recaídos en ejecución de sentencia", pero no a todas estas resoluciones de cumplimiento de lo mandado por la sentencia, sino únicamente cuando "resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta".

Habida cuenta de la singularidad de los motivos que pueden invocarse con motivo de la impugnación de este tipo de autos, debemos señalar que esta Sala no puede tomar en consideración, por tanto, los argumentos relativos a cuestiones que excedan de tales contornos, si se constata que a través de ellos no se reprocha al auto impugnado que haya resuelto cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia o que contradiga los términos del fallo que se ejecuta, que son los únicos motivos legales, insistimos, que al amparo del artículo 87.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción permiten a esta Sala el enjuiciamiento de los posibles vicios de que pudiera eventualmente adolecer la resolución recurrida.

**QUINTO.-** Más concretamente y en lo que al presente supuesto se refiere, en las sentencias, entre otras, de 9 y 23 de julio de 1998, 4 de mayo y 15 de junio de 2004, 13 de mayo de 2005, 27 de junio y 4 de julio de 2006, 3 de julio, 13 de noviembre y 20 de diciembre de 2007, 26 de marzo de 2008 y 18 de marzo de 2009, nuestra jurisprudencia ha salido al paso de una interpretación incorrecta de la expresión "cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia", que pudiera ampliar indebidamente el recurso de casación frente a todos los autos que resolviesen una cuestión no tratada o examinada en la sentencia, y así, hemos dicho que por cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia, sólo han de entenderse las cuestiones sustantivas distintas o quizá colaterales o anexas a aquélla o aquéllas que fueron planteadas en el pleito y decididas en la sentencia, o lo que es igual, las distintas, colaterales o anexas que habiendo podido plantearse en la fase declarativa del proceso, o no se plantearon, o no se decidieron en la sentencia que, una vez firme, constituye el título a ejecutar y a respetar en la ejecución. Por tanto, no entran en ese concepto de cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia, las que surjan con motivo o a raíz de la ejecución misma; por ende, contra la resolución de éstas no cabe recurso de casación, salvo que la resolución contradiga los términos del fallo que se ejecuta.

**SEXTO.-** Partiendo de tal doctrina, puede concluirse que el contenido del Auto que es objeto del recurso se ajusta a los anteriores postulados, dado que, lo que se sustancia es la incidencia que, sobre el aprovechamiento que tenían las parcelas litigiosas con anterioridad al PGOU de 1995, pueda tener la Ley 5/2007, de modificación de la ley 47/1998 de Patrimonio Cultural Valenciano, en concreto su Disposición Transitoria Primera apartado 2 b), en cuanto establece un entorno de protección de 200 metros desde el contorno del bien protegido.

En este sentido el auto concede a la Administración dos opciones, el acuerdo con los propietarios o la expropiación forzosa.

Consecuentemente estamos ante una cuestión que en nada contradice lo ejecutoriado, sino que surge, precisamente para dar cumplida satisfacción en el trámite de ejecución a las pretensiones de las partes que obtuvieron la sentencia favorable, suponiendo un adecuado ejercicio por la Sala de sus potestades de ejecución, que alcanza a cuantas medidas sean necesarias para dotar al fallo de la sentencia de completa efectividad.

**SÉPTIMO.-** Por otro lado, debemos poner de manifiesto que en los autos hoy recurridos no se hace más que recoger lo ya establecido en el auto de 14 de enero de 2014 y que no fue impugnado por el Ayuntamiento de Cullera, hoy recurrente.

En cualquier caso, señalar que en el fondo la Administración municipal sostiene que debe imputarse a la Administración autonómica la responsabilidad de la indemnización debida a los propietarios de las parcelas por haber aprobado la Ley 5/2007, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio. Frente a ello, basta recordar que el Ayuntamiento ha mantenido a lo largo de este proceso una conducta de pasividad, cuando no de auténtico entorpecimiento de la ejecución, por lo que mantuvo largo tiempo sin ejecutar la sentencia, la primera de 2002 y la de casación en 2004, por lo que no puede pretender ahora que la responsabilidad sea imputable a la Comunidad Autónoma por la modificación de la Ley 4/1998 por la Ley 5/2007 pues, con anterioridad, tuvo plazo suficiente para proceder a la ejecución voluntaria de la sentencia.

**OCTAVO.-** La desestimación de todos los motivos de casación invocados comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto con imposición a la recurrente de las costas procesales causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley esta Jurisdicción, si bien, como autoriza el apartado tercero del mismo precepto,



procede limitar su cuantía, por el concepto de honorarios a la cantidad de 4.000,00 euros más IVA, por cada uno de los recurridos, por una parte Comunidad Valenciana y, por otra, Construcciones Generales Mediterráneas SA y Promociones Turísticas Deportivas SA, y de 1.000,00 euros para Eidan S.A., dada la actividad desplegada por los respectivos letrados para oponerse al recurso interpuesto.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido No ha lugar al recurso de casación número 3787/2015, formulado por el AYUNTAMIENTO DE CULLERA, contra el Auto de dieciocho de septiembre de dos mil quince , que desestima el recurso de reposición contra el dictado con fecha dieciocho de marzo de dos mil quince, que acordaba estimar el incidente de ejecución y anular el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Cullera, en ejecución de sentencia del asunto 1-3828/1995, seguido ante la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana . Imponer las costas procesales a la recurrente, con la limitación y salvedades expresadas en el último fundamento jurídico de la presente resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernandez Valverde. Jose Juan Suay Rincon, Cesar Tolosa Tribiño, Francisco Jose Navarro Sanchis, Jesus Ernesto Peces Morate, Mariano de Oro-Pulido y Lopez. **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, **D. Cesar Tolosa Tribiño** , estando la Sala reunida en audiencia pública, lo que certifico.