

Roj: **STS 868/2016 - ECLI:ES:TS:2016:868**Id Cendoj: **28079130052016100095**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **02/03/2016**Nº de Recurso: **1626/2015**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS**Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Marzo de dos mil dieciséis.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Quinta por los Magistrados indicados al margen, ha visto el recurso de casación nº **1626/2015**, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña Esperanza Azpeitia Calvín, en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN CULTURAL CIUDAD SOSTENIBLE**, contra los autos de 21 de noviembre de 2014 y 5 de marzo de 2015, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en ejecución de la sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 1244/2003. Han intervenido como recurridos la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**, representada y defendida por el Letrado de su Servicio Jurídico; el **AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID**, representado por el Procurador Don Jorge Deleito García; y las entidades **METROVACESA, S.A.**, representada por la Procuradora Doña Beatriz Ruano Casanova; y **SAN JOSÉ DESARROLLOS INMOBILIARIOS**, representada por la Procuradora Doña Raquel Sánchez-Marín García.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, conoció del recurso nº 1244/2003, promovido por Don Rodrigo, en que fueron partes demandadas la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN y el AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, debidamente representadas. En el litigio se impugnó la Orden, de 10 de marzo, del Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León, que aprobó definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana -PGOU- de Valladolid en los ámbitos de la Fábrica de Piensos C.I.A. y de la Azucarera Santa Victoria.

**SEGUNDO** .- Dicho Tribunal de instancia dictó sentencia el 24 de abril de 2007, con la siguiente parte dispositiva:

"...FALLAMOS: Que estimando el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Sr. Burgos Hervás, en nombre y representación de D. Rodrigo, y registrado con el número 1244/2003, debemos declarar y declaramos la nulidad de pleno derecho, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico de la Orden FOM/256/2003, de 10 de marzo, de la Consejería de Fomento de Castilla y León, que aprobó definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid en los ámbitos de la Fábrica de Piensos C.I.A. y de la Azucarera Santa Victoria. No se hace especial imposición de las costas causadas. Publíquese el fallo, una vez que sea firme, en el Boletín Oficial de Castilla y León..."

**TERCERO** .- Frente a dicha sentencia dedujeron recurso de casación el Ayuntamiento de Valladolid y las mercantiles METROVACESA, S.A., PARQUESOL INMOBILIARIA y EDIFICASA 2000, S.A., habiendo intervenido en dicho recurso, como recurridos, la Comunidad Autónoma de Castilla y León y Don Rodrigo. El mencionado recurso de casación, registrado con nº 3239/2007, se decidió mediante sentencia de 28 de junio de 2011, que declaró en su fallo lo siguiente:



"...1º) Que, rechazando la causa de **inadmisión** opuesta, debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Valladolid contra la sentencia dictada el 24 de abril de 2007 por la Sala de lo contencioso administrativo en sede en Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León .

2º) No ha lugar a los recursos de casación interpuestos por las entidades mercantiles Parquesol Inmobiliaria y Proyectos S.A. y Edificasa 2000 S.A. y por la representación de Metrovacesa, S.A., contra la misma sentencia de 24 de abril de 2007 .

3º) Imponemos expresamente a las tres partes recurrentes las costas de los recursos de casación interpuestos, en los términos y con el límite expresado, para cada una de ellas, en el último fundamento jurídico...".

**CUARTO** .- Una vez firme la sentencia reseñada, por escrito de 8 de abril de 2014, la Asociación Cultural Ciudad Sostenible se personó en el procedimiento, interesando de la Sala juzgadora, al amparo de los artículos 104 y 109 de la LJCA , que activase la ejecución de la sentencia, interesando las siguientes diligencias: 1) *"...Reiterar el requerimiento a la Administración demandada para que disponga el cumplimiento de la sentencia dictada en autos, lleva a puro y debido efecto su fallo y practique cuantas actuaciones exija su cumplimiento, así como para que indique el órgano responsable de dicho cumplimiento ( art. 104 LJCA ) ...";* y 2) *"...Requerir a los representantes procesales de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento de Valladolid para que en el plazo de siete días remitan copia de todas las actuaciones practicadas para dar cumplimiento a la sentencia..."*.

**QUINTO** .- Mediante sendos escritos dirigidos al Tribunal a quo por el Ayuntamiento de Valladolid (11 de julio de 2014) y la Junta de Castilla y León (22 de julio de 2014), se contestó a los requerimientos de la Sala, que acogió la petición formulada por la Asociación instante de la ejecución, por medio del escrito reflejado en el anterior antecedente. Ambos escritos coinciden en señalar que la sentencia firme, dado su carácter declarativo, no requería otra actividad de ejecución que la publicación del fallo de la sentencia a efectos de publicidad para conocimiento *erga omnes* , lo que se acreditaba haberse llevado a cabo.

**SEXTO** .- Mediante escrito de 2 de julio de 2014, suscrito conjuntamente por el recurrente en la instancia, Sr. Rodrigo ; por el Ayuntamiento de Valladolid; y por las sociedades SAN JOSÉ DESARROLLOS INMOBILIARIAS, S.A. (sucesora de Parquesol Inmobiliaria y Proyectos, S.A.); METROVACESA, S.A., y EDIFICASA 2000, S.A., se pone en conocimiento de la Sala de instancia que los firmantes han llegado a un *"...acuerdo para la ejecución extraprocesal (sic) de la sentencia dictada..."*; que acompañan. Al margen de otras cláusulas y condiciones, la supuesta ejecución pactada consiste en la asunción por las tres sociedades mercantiles del compromiso de ceder 60 viviendas al Ayuntamiento de Valladolid (que se reparten entre las tres tomando como canon la proporción de derechos de propiedad que ostentan en el ámbito), así como se prevé la dotación de 367 plazas de aparcamiento de uso público, obligaciones todas ellas que se supeditan a su inclusión en la aprobación inicial del PGOU de Valladolid o, de no acometerse ésta antes del 31 de diciembre de 2014, a través de una modificación singular del vigente PGOU. Se pide en el suplico de dicho escrito conjunto la homologación del acuerdo por el Tribunal sentenciador.

**SÉPTIMO** .- Por virtud de escrito de 18 de julio de 2014, el recurrente Sr. Rodrigo , en respuesta al oficio del Ayuntamiento de Valladolid reseñado antes, alega que el convenio extraprocesal de ejecución de la sentencia supondría la restauración de la legalidad que la sentencia vino a corregir, por lo que con las obligaciones asumidas en el acuerdo cumplirían los estándares de la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, permitiendo a la sociedad participar de las plusvalías generadas.

**OCTAVO** .- La Asociación Cultural Ciudad Sostenible, en escrito de 23 de julio de 2014, en respuesta también al oficio del Ayuntamiento de Valladolid de 11 de julio precedente, resume la naturaleza de lo que pide en ejecución de la sentencia firme que, en puridad, supone una modificación de lo interesado originariamente, tal como consta en el suplico de su escrito: *"...se sirva declarar al Alcalde de Valladolid responsable de la ejecución de la sentencia en cuanto a la tramitación de los procedimientos necesarios para obtener las cesiones y dotaciones correspondientes a la actuación realizada y ordenarle que proceda a darle cumplimiento de forma inmediata, sin esperar a la Revisión del Plan General, con expresa condena al Ayuntamiento a pagar las costas de este incidente..."*.

**NOVENO** .- Mediante auto de 21 de noviembre de 2014, la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, desestimó la solicitud de ejecución, con la siguiente parte dispositiva:

LA SALA ACUERDA: 1.- Desestimar la solicitud de ejecución efectuada por la Procuradora Sra. Martín Lorente, en la representación que ostenta de la Asociación Cultural Ciudad Sostenible.



- 2.- Desestimar la solicitud de homologación realizada por los Procuradores Sr. Burgos Hervás y Sr. Donís Ramón y por el Letrado del Ayuntamiento de Valladolid en escrito registrado de entrada el pasado dos de junio.
- 3.- Tener por ejecutada la sentencia dictada en el recurso número 1244/03 (ejecución definitiva número 74/14) y proceder al archivo de las actuaciones.
- 4.- No hacer una especial imposición de las costas causadas en el presente incidente de ejecución".

**DÉCIMO** .- El mencionado auto fue recurrido en reposición por la representación de la ASOCIACIÓN CULTURAL CIUDAD SOSTENIBLE. Mediante auto de 5 de marzo de 2015 se desestimó la reposición, en los siguientes términos:

"LA SALA ACUERDA: Desestimar el recurso de reposición interpuesto por la Procuradora Sra. Martín Lorente, en la representación que ostenta de la Asociación Cultural Ciudad Sostenible, contra el auto del pasado veintiuno de noviembre, con expresa imposición a dicha parte de las costas derivadas de la tramitación del mismo".

**UNDÉCIMO** .- Disconforme con los autos, la mencionada ASOCIACION CULTURAL CIUDAD SOSTENIBLE preparó recurso de casación y, luego, efectivamente, lo formalizó mediante escrito de interposición de 24 de abril de 2015, solicitando del Tribunal "...dicte sentencia casando y anulando los Autos de Sección 2º) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de fechas 20 de febrero de 2015 y 9 de mayo de 2014, en la parte que desestimaron las restantes pretensiones deducidas por mis representados en su "2º incidente" de ejecución forzosa de la sentencia de autos; y en su día dicte sentencia casando y anulando los referidos autos, y ESTIMANDO TOTALMENTE las PRETENSIONES DEDUCIDAS por mis representados en dicha demanda incidental".

**DUODÉCIMO** .- El recurso de casación se admitió por la Sección Primera de esta Sala en providencia de 25 de junio de 2015, y se turnó a esta Sección Quinta, acordándose en diligencia de ordenación de 7 de septiembre siguiente entregar copia del escrito de interposición a las partes comparecidas como recurridas para que en plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo la representación del AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, en escrito de 22 de octubre de 2015, en virtud del cual solicitó la **inadmisión** del recurso de casación, con subsidiaria desestimación, confirmando los autos recurridos; la JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, a través del Letrado de sus Servicios Jurídicos, interesó en escrito igualmente registrado el 22 de octubre de 2015, la desestimación del recurso; la sociedad mercantil SAN JOSE DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S.A. en escrito de 16 de octubre de 2015, interesa también la **inadmisión** del recurso de casación y subsidiariamente, su desestimación; y METROVACESA, S.A., en escrito de 7 de octubre de 2015, pide igualmente la **inadmisión** del recurso y, de no adoptarse, su desestimación.

**DÉCIMOTERCERO** .- Mediante providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 9 de febrero de 2016, habiendo continuado la deliberación hasta la audiencia del 23 de febrero siguiente, en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Son objeto de este recurso de casación los autos de 21 de noviembre de 2014 y 5 de marzo de 2015, dictados por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -sede de Valladolid -, en el ámbito de la ejecución de la sentencia de 24 de abril de 2007, recaída en el recurso nº 1244/2003 , que declaró nula la Orden de 10 de marzo de 2003, de la Consejería de Fomento de Castilla y León, que aprobó definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid en los ámbitos de la Fábrica de Piensos C.I.A. y de la Azucarera Santa Victoria, sentencia que, como hemos indicado, fue confirmada en casación por la dictada por esta misma Sala y Sección el 18 de junio de 2011 (recurso de casación nº 3239/2007). Ambos autos se adoptaron por mayoría, con el voto discrepante de la Presidenta de la Sala.

**SEGUNDO** .- Conviene reproducir, para una mejor comprensión del asunto, los razonamientos del auto de 21 de noviembre de 2011 para sustentar la decisión adoptada:

"...PRIMERO.- Interesada por la Asociación Cultural Ciudad Sostenible la ejecución de la sentencia dictada en el recurso número 1244/03 y por las partes que firman el escrito registrado de entrada el pasado dos de junio que se homologue el acuerdo alcanzado entre ellas y se proceda al archivo del procedimiento, se juzga oportuno empezar haciendo unas consideraciones previas y señalar así, en primer lugar, que el Sr. Rodrigo interpuso en su día recurso contencioso administrativo contra la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León que aprobó definitivamente una Modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valladolid y que en su demanda solicitó que se anulara y dejara sin efecto la misma por no ser



ajustada a derecho y en consecuencia contraria al ordenamiento jurídico, pretensión que fue estimada por la sentencia de esta Sala de 24 de abril de 2007 que declaró la nulidad de pleno derecho de esa Orden, sentencia después confirmada por la del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2011 que declaró no haber lugar a los recursos de casación interpuestos contra ella. Como segunda precisión de carácter previo, hay que señalar que en virtud de la Orden FYM/1291/2011, de 28 de septiembre, publicada en el BOCyL del 21 de octubre siguiente, el Consejero de Fomento y Medio Ambiente dispuso la publicación, para general conocimiento y cumplimiento en sus propios términos, del fallo de la sentencia de esta Sala antes referida, Orden aquella que hay que entender que supuso la expulsión de la disposición anulada del ordenamiento jurídico y por tanto la imposibilidad de que la misma desplegara ya cualquier tipo de efectos. Por fin y como tercera consideración de índole general, se estima conveniente recordar que a tenor del artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (LJCA), *"los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados"* y que conforme a lo dispuesto en el artículo 73 LJCA *"las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales"* (según el artículo anterior, el 72.2, esta eficacia general en el caso de sentencias firmes que anulen una disposición general se producirá *"desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada"*).

SEGUNDO.- Hechas las aclaraciones precedentes y empezando por el examen de la petición efectuada por la Asociación Cultural Ciudad Sostenible, hay que dejar claro que las sentencias han de cumplirse *en la forma y términos que en ellas se consignen* artículo 103.2 LJCA) y que en el supuesto de autos, entre otras cosas porque eso es lo que pidió el recurrente y porque los órganos judiciales han de juzgar dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes ( artículo 33.1 LJCA), la sentencia de cuya ejecución aquí se trata y que estimó el recurso declaró la nulidad de pleno derecho de la Orden recurrida y nada más, esto es, no acordó el reconocimiento o restablecimiento de ninguna situación jurídica individualizada. En estas condiciones, no cabe pedir en ejecución de aquella sentencia nada distinto de la publicación de su fallo ya realizada hace tres años y por consiguiente no cabe pedir ni que se declare responsable de tal ejecución bien al Alcalde de Valladolid bien al Consejero de Fomento y Medio Ambiente ni tampoco que se tramiten los procedimientos necesarios para obtener las cesiones y dotaciones que se indican. En relación con esta conclusión hay que resaltar, uno, que lo que exige el artículo 107.2 LJCA es la publicación de las sentencias que anulen una disposición general un vez que las mismas sean firmes, dos, que aunque en abstracto y en términos generales puede haber supuestos en que el cumplimiento de una sentencia que anula un instrumento de planeamiento no se agote con su publicación (cabe mencionar a título de ejemplo aquéllos en que se actúan potestades regladas y no discrecionales), habrá de estarse siempre a las circunstancias de cada caso y en particular a los términos del fallo que hay que ejecutar (por ejemplo en la sentencias del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2011 y 27 de noviembre de 2013 se había ordenado expresamente la retroacción del procedimiento administrativo a un momento anterior concreto), tres, que en el supuesto que aquí interesa solo se declaró nula la Modificación del PGOU de Valladolid discutida y *parece claro que no puede un tercero pedir en ejecución lo que no hubiese podido pedir el propio recurrente*, y cuatro, que la prohibición establecida en el artículo 71.2 LJCA opera como es lógico no solo al dictarse la sentencia sino también a la hora de ejecutarla. En suma, y en atención a lo que ha sido expuesto, procede desestimar la solicitud presentada por la Asociación Cultural Ciudad Sostenible (en último término el tramitar el procedimiento necesario para obtener las cesiones y dotaciones que la misma demanda supone atribuir efectos a la Modificación declarada nula por esta Sala, declaración que se basó además en otros motivos no menos importantes) y tener por ejecutada la sentencia dictada en el presente recurso, procediéndose al archivo de las actuaciones.

TERCERO.- En efecto, procede el archivo de las actuaciones sin acceder a la homologación del acuerdo alcanzado por algunas de las partes (fechado el 23 de mayo pasado) y ello porque según ha sido razonado la ejecución de la sentencia que aquí interesa se ha producido ya, conclusión sobre la que hay que reseñar, uno, que un eventual acuerdo aceptando tal homologación -lo que implicaría obviamente un pronunciamiento sobre la bondad del mismo- podría afectar al derecho a una efectiva tutela judicial de terceros que pudieran estar interesados en impugnarlo, máxime cuando en principio no consta que el mismo haya sido objeto de ninguna publicidad, dos, que la nulidad de la Modificación litigiosa del PGOU de Valladolid ha supuesto la expulsión de la misma del ordenamiento jurídico, de suerte que no puede actuarse como si algunas de sus determinaciones fuesen válidas y bastara con "subsanan" otras, y tres, en línea con lo que se decía antes, que la ejecución así pretendida desconoce tanto el claro mandato establecido en el artículo 71.2 LJCA como el sentido del fallo de esta Sala o el hecho de que ha desaparecido del mundo jurídico la entera ordenación contenida en la Modificación en su día recurrida, a lo que hay que añadir que ésta no puede producir ya efecto alguno y el acuerdo de homologación presentado tiene justamente como premisa la validez de la mayor parte de las determinaciones de aquélla, algunas de las cuales afectaban incluso al distinto uso urbanístico de zonas



verdes o espacios libres públicos. Debe en consecuencia también desestimarse la petición de homologación efectuada por los Procuradores Sres. Burgos Hervás y Donis Ramón y por el Letrado del Ayuntamiento de Valladolid y conforme antes se dijo procederse al archivo de las actuaciones, todo ello sin imposición de las costas de este incidente dadas las dudas que suscitaban las cuestiones planteadas ( artículo 139.1 LJCA )..."

Las razones de la discrepancia expresadas en el voto particular, por la Magistrada que lo suscribe, inspiradas también en jurisprudencia de este Tribunal Supremo que es objeto de reseña, cabe sintetizarlas así:

"...A mi juicio, la ejecución de la sentencia de que se trata no se agota con la publicación de la misma en el correspondiente Boletín oficial, sino que comporta que no puedan dictarse actos de aplicación a su amparo con los que se materialice ese aprovechamiento urbanístico proscrito por la sentencia y que, de haberse dictado y ejecutado, que es lo que ha sucedido en el presente caso, se proceda a la restauración de la legalidad urbanística y si esta no es posible material o legalmente, porque las licencias de obras son firmes y se ha edificado al amparo de ellas, se proceda a fijar la indemnización de daños y perjuicios procedente (como por ejemplo, mediante la monetarización de las cesiones obligatorias en el ámbito de la actuación a que están obligados los propietarios de suelo urbano no consolidado a favor del Ayuntamiento) en los términos prevenidos en el art. 105 de la LJCA para restablecer el reparto equitativo de los beneficios y cargas y cumplir con el objetivo de la actividad urbanística pública de asegurar que el uso del suelo se realice conforme al interés general en las condiciones establecidas en las Leyes y planeamiento urbanístico y garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la propia actividad urbanística ( art. 4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León ).

No cabe duda que la anulación jurisdiccional contenida en la sentencia en modo alguno puede comportar imponer a la Administración o Administraciones actuantes el ejercicio o activación obligatoria de su potestad discrecional de planeamiento urbanístico en el marco del *ius variandi* que a las mismas corresponde ni, mucho menos, puede ser determinante, en su caso, del sentido del mismo. Pero la determinación de los daños y perjuicios ocasionados a la comunidad por haberse materializado unos aprovechamientos urbanísticos a los que no se tenía derecho sin las correspondientes cargas no comporta afectación alguna a la potestad discrecional de la Administración.

Es verdad, también, que con arreglo a reiterada jurisprudencia ( STS de 17 de junio de 2009 , rec. de cas. 5491/2007, que reitera el criterio y reproduce anteriores pronunciamientos, como síntesis de una prolongada línea jurisprudencial, lo declarado en la STS de 4 de enero de 2008 ) se ha dicho "interpretando antes lo establecido en los artículos 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 1956, y ahora lo dispuesto en los artículos 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común , y 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo 29/1998, que por razones de seguridad jurídica se atempera el principio de eficacia erga omnes de las sentencias anulatorias de las disposiciones de carácter general respecto de los actos administrativos que hubiesen adquirido firmeza con anterioridad a que la sentencia anulatoria de aquellas disposiciones alcanzase efectos generales ( Sentencias, entre otras, de fechas 26 de febrero de 1996 , 28 de enero y 23 de noviembre de 1999 , 24 y 26 de julio de 2001 y 14 de julio de 2004 y concretamente se ha declarado que la anulación de los instrumentos de planeamiento deja a salvo las licencias firmes ( Sentencia de fecha 8 de julio de 1992 )".

Pero la ejecución de la sentencia sí comporta, a mi entender, como consecuencia irremisiblemente derivada de la declaración de nulidad jurisdiccional (del mismo modo que la anulación de una licencia de obras comporta la demolición de las obras incompatibles con el planeamiento), la restauración de la legalidad urbanística, no como reconocimiento de una situación jurídica individualizada, que no cabe cuando se trata del ejercicio de una acción pública, haya sido o no solicitada en el suplico de la demanda o haya sido o no expresamente declarada su procedencia en el fallo de la sentencia dictada..."

El auto que desestima el recurso de reposición entablado con carácter previo a la interposición del recurso de casación, también suscrito por mayoría de los magistrados que componen el Tribunal *a quo*, mantiene el mismo criterio, no obstante lo cual no es ocioso reproducir los argumentos que se expresan, en tanto sintetizan y resumen los anteriores:

"...PRIMERO.- Interpuesto por la Asociación Cultural Ciudad Sostenible recurso de súplica (reposición desde la Ley 3/2009, de 3 de noviembre) contra el auto del pasado veintiuno de noviembre -aunque no se diga expresamente hay que entender que la revocación que se interesa de este auto se extiende solo a los puntos 1 y 3 de su parte dispositiva (en el 2 se desestimó una solicitud de homologación de un acuerdo alcanzado entre algunas de las partes intervinientes, transacción a la que de modo expreso la ahora recurrente dijo que no había lugar en escrito presentado el dos de septiembre anterior)-, debe desestimarse dicho recurso y ello por persistir las razones tenidas en su día en cuenta para resolver de la forma en que se hizo. En orden a justificar



esta conclusión, y sin perjuicio de reiterar aquí los razonamientos efectuados en el auto recurrido, de muchos de los cuales bien puede decirse que han sido obviados por la recurrente en súplica -en cualquier caso no son objeto de crítica alguna-, debe ponerse de manifiesto lo siguiente:

a) no es verdad frente a lo que se dice en la página 3 del escrito de recurso que "la ejecución de las sentencias consista, en esencia, en transformar la realidad para acomodarla a lo que ordenan las sentencias" y que "por consiguiente, mientras exista una realidad que no sea conforme con el fallo de la sentencia, será precisa una actividad de ejecución para que -efectivamente- se produzca esa concordancia entra la realidad material y la realidad jurídica que exige o impone la sentencia". Frente a tal posición, hay que señalar que es reiteradísima la jurisprudencia que proclama que cuando de la ejecución de sentencias se trata lo que hay que hacer es «garantizar la exacta correlación entre lo resuelto en el fallo y lo ejecutado en cumplimiento del mismo» ( autos del Tribunal Supremo de 30 de enero , 21 de julio y 23 de octubre de 2014 ), que «el contenido de la ejecución de las sentencias debe extraerse de los términos en que se expresa el fallo de la misma (esto es, de la forma y términos de su parte dispositiva), para alcanzar así una determinada finalidad, que no es otra que conseguir el efecto pretendido en la declaración jurisdiccional» ( SSTs 4 febrero 2009 y 3 noviembre 2010 ) o que la llamada garantía de interpretación finalista del fallo es *obvio* que «no supone que se puedan ampliar en fase de ejecución de Sentencias los términos del debate y hacerse otras pretensiones distintas, ampliando indebidamente el contenido de la ejecución, cosa que a ley ordinaria ya prohíbe al prever un recurso al respecto» ( STS 3 abril 2014 ).

b) sentada la premisa precedente, hay que volver a insistir en que lo único que pidió el demandante, y lo único que dispuso la sentencia de esta Sala de cuya ejecución se trata, en cumplimiento por lo demás del claro mandato del artículo 33.1 LJCA , fue la declaración de nulidad de pleno derecho de la Orden impugnada, Orden que había aprobado una Modificación puntual del PGOU de Valladolid. En la medida en que en la súplica se alude al "larguísimo tiempo que lamentablemente fue necesario hasta llegar a alcanzar tal pronunciamiento" o a que "el problema estriba en que a lo largo de los más de ocho años transcurridos hasta entonces, hasta la publicación del fallo, la Orden recurrida sí que ha producido efectos y no debió haberlos producido", no puede por menos de recordarse, uno, que ni la Asociación Cultural Ciudad Sostenible (ni nadie distinto del Sr. Rodrigo ) interpuso recurso contencioso administrativo contra la Orden impugnada, dos, que no consta que aquélla, cuyos Estatutos datan de 2005, recurriera ninguno de los actos que posibilitaron los efectos que ahora lamenta (por ejemplo las licencias concedidas) ni tampoco que dictada la sentencia en abril de 2007 emprendiera actuación alguna de cara a que dejara de producirlos, y tres, que de hecho dejó transcurrir casi otros tres años más desde la sentencia del Tribunal Supremo que confirmó la de esta Sala hasta que se personó (el 8 de abril de 2014) demandando la ejecución forzosa de ésta.

c) una vez establecido que la sentencia que aquí importa no reconoció ninguna situación jurídica individualizada, cabe traer a colación lo resuelto en la sentencia del Tribunal Supremo antes citada de 3 de noviembre de 2010, dictada en el recurso de casación número 4132/2009 , que aborda un supuesto en el que la sentencia a ejecutar contenía un doble pronunciamiento y en el que de manera concluyente se señala -fundamentos de derecho cuarto y séptimo- que el primero, o sea, el anulatorio de la Orden allí enjuiciada que aprobó definitivamente un PGOU *había sido ejecutado* por parte de la Comunidad Autónoma.

d) al margen de insistirse en la trascendencia que en el caso tienen las previsiones de los artículos 71.2 y 73 LJCA -en relación con este segundo no se sabe cuál es el alcance de la afirmación que se hace en la página 4 del escrito de recurso, con cita del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y del artículo 24 de la Constitución , en el sentido de que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho "a que se realicen las actuaciones precisas para privar a la Orden nula no sólo de efectos futuros, *sino también de los efectos que indebidamente produjo en el pasado* " (con razón las partes representadas por el Procurador Sr. Donís Ramón se cuestionan si lo que se pretende es la revisión de oficio de las licencias otorgadas)-, no puede dejar de subrayarse que la decisión de esta Sala obedeció a distintos motivos, entre ellos el referido al tipo de modificación de planeamiento realizada al haberse hecho una distinta zonificación de un espacio libre público, dato que se resalta porque esta es una circunstancia que obvia la Asociación Cultural Ciudad Sostenible, que tras decir que es una razón "que no viene al caso" (sic) solo se refiere a las cesiones y dotaciones correspondientes, que por lo demás no tendrían planeamiento válido alguno que les sirviera de cobertura.

e) en la misma dirección y habida cuenta que en la página 5 del escrito de recurso se hace referencia a que la ejecución de la sentencia exige que se restaure la legalidad urbanística conculcada por los actos de ejecución producidos al aparente amparo de la norma nula (luego se hace mención a los supuestos de anulación de una licencia), debe quedar claro, uno, que la *protección de la legalidad* se regula en el capítulo III del Título IV de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), Título que aborda la intervención en el uso del suelo y no el planeamiento urbanístico, objeto del Título II de esa Ley, y dos, que como se ha dicho lo recurrido en el caso fue una modificación del PGOU de Valladolid y no las licencias que fueron otorgadas a su



amparo, que tampoco constan impugnadas. Ha de añadirse a esto que la revisión de oficio de las licencias urbanísticas que se contempla en el artículo 119 LUCyL se refiere a aquéllas cuyo *contenido* constituya una *infracción urbanística grave o muy grave*, y aquí no se ha acreditado que las licencias otorgadas antes de que la anulación de la Modificación del PGOU de que se trata alcanzara efectos generales -tampoco constan cuáles- hayan incurrido en alguna de esas clases de infracciones. Además ha de reiterarse nuevamente que la anulación de un instrumento de planeamiento (disposición general) no afecta por sí misma a los actos firmes que se hubieran dictado a su amparo ( artículo 73 LJCA ).

y f) ha de rechazarse asimismo la valoración de "absurda" e irrazonable que hace la Asociación recurrente respecto de la decisión que se contiene en el auto impugnado (página 6 del escrito de recurso) y ello no solo por tratarse de una mera descalificación sin argumentación jurídica, sino también porque no puede considerarse que en un Estado de Derecho el cumplimiento de la ley constituya un absurdo. En este aspecto ha de insistirse en lo siguiente: a) en que es el artículo 73 LJCA el que establece que las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general "no afectarán por sí mismas" a la eficacia de los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales; b) en que es el artículo 104 LJCA el que obliga a practicar lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo de la sentencia firme que se ejecuta, y en la sentencia que aquí interesa no se establece que deba hacerse lo que demanda la Asociación ahora recurrente; y c) en que es el artículo 71.2 LJCA el que prohíbe a los órganos jurisdiccionales determinar la forma en que ha de quedar redactada una disposición general que se anula...".

En la medida en que tal auto rechaza la reposición, analizando individualizadamente las alegaciones de la asociación recurrente, en los términos que hemos reflejado, también dicha resolución contó con el voto particular de la Presidenta de la Sala, que cabe asimismo transcribir para dejar constancia, necesariamente resumida, de los motivos que lo inspiran:

"...En los casos, como el aquí analizado, el recurrente impugnó la Orden FOM/256/2003, en ejercicio de la acción pública, de modo que no podía solicitar el reconocimiento de ninguna situación jurídica individualizada porque no era una persona titular de ningún derecho o interés legítimo afectado por la Modificación recurrida, sino un ciudadano que en ejercicio de la acción pública exige ante los Tribunales la observancia de la legislación urbanística. Por esa misma razón carece de capacidad para disponer y convenir la forma de ejecutar una sentencia; exclusivamente, puede instar que se cumpla con la legalidad. Se dice en la sentencia del T.S. de 14 de junio de 2011 (rec. casación 6795/2009) «Por otra parte, es oportuno recordar que el artículo 105.1 LRJCA es tajante al afirmar que "no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inexecución total o parcial del fallo". **El cumplimiento o incumplimiento de una sentencia firme es ajeno al principio de disposición de parte, lo que es índice de la carencia de relieve que ostenta, ante una cuestión de esta naturaleza, el desistimiento, desfallecimiento o abandono de una o de ambas partes en instar la ejecución.**

No se debe olvidar que **la ejecución de las sentencias** y resoluciones judiciales en sus propios términos tiene, además de la dimensión subjetiva, que nuestra jurisprudencia subraya de continuo, **una dimensión institucional indudable** ( STC 153/2006, de 22 de mayo , FJ 3).

En efecto, desde un punto de vista objetivo la ejecución de las Sentencias es una cuestión de capital importancia para la efectividad del Estado social y democrático de Derecho. En caso de conflicto esa efectividad se produce normalmente por medio de la actuación del Poder judicial - artículos. 117 y siguientes CE - que finaliza con la ejecución de las Sentencias y resoluciones firmes dictadas por los órganos que lo integran. Difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de Derecho cuando no se cumplen las Sentencias y resoluciones judiciales firmes: Por eso el artículo 118 de la Constitución establece 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 ». (Por todas, STC 67/1984, de 7 de junio , FJ 2).

Ya desde una perspectiva subjetiva, la ejecución de Sentencias en sus propios términos, tal y como la configura el art. 18 LOPJ , se integra, además, en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ( art. 24.1 CE ). ....El caso que enjuiciamos tiene la particularidad de la intervención en el mismo del Ministerio Público en esta pieza de ejecución. Viene a corroborar la dimensión objetiva que se acaba de señalar: conforme al papel que la Constitución le atribuye, de defensor objetivo de la legalidad, el Ministerio Fiscal, al que la LRJCA de 1998 confiere un papel reforzado (ad exemplum, artículo 74.3 ), sostiene acertadamente la pertinencia de ejecutar la sentencia de 23 de febrero de 1994 en este incidente..».

Tampoco podía el recurrente en el momento de formular la demanda solicitar algo distinto a la nulidad de la Orden impugnada porque el alcance de esa nulidad dependía de las circunstancias que concurriesen en el momento en que fuera firme, de forma que cabía, si no existiese el pertinaz retraso de la Administración de Justicia, que al momento de su firmeza no se hubiesen dictado actos de aplicación o que no fueran firmes o no se hubieran ejecutado los actos de edificación que permitía la Orden impugnada, en cuyo caso bastaría

para su ejecución la publicación del fallo de la sentencia, al no existir una realidad material que quedase sin cobertura jurídica tras la anulación del instrumento de planeamiento.

Pero en el caso presente se han materializado los aprovechamientos urbanísticos reconocidos en la Orden anulada mediante las correspondientes licencias urbanísticas y se ha edificado.

La parte ahora ejecutante no pide que se revisen las licencias, sino que pide que los propietarios de los terrenos que se han beneficiado de aquellos satisfagan las cargas urbanísticas que les corresponden, proporcionando a los vecinos que residen en el ámbito afectado las dotaciones y espacios que legalmente se establecen y al resto de los ciudadanos vallisoletanos la plusvalía que genera la propia actividad urbanística mediante la cesión del aprovechamiento urbanístico que corresponde al Ayuntamiento.

En definitiva, la ejecución de la sentencia comporta la restauración de la legalidad vulnerada por la Orden anulada o, en otras palabras, para evitar innecesarias confusiones terminológicas con el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística previsto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, el restablecimiento de la legalidad o la reposición de las cosas a su estado anterior y, si esto no es posible, la indemnización de los daños y perjuicios.

En modo alguno, la parte ejecutante pretende determinar el contenido de la disposición general que ha de sustituir a la anulada, lo que solicita es que se adopten las medidas precisas -obviamente, en la forma que estime el Ayuntamiento en el ejercicio de sus potestades discrecionales- para que en el ámbito afectado se disponga de las dotaciones y espacios libres que exige la normativa urbanística. Es después, cuando se haya aprobado definitivamente el instrumento urbanístico correspondiente el momento en que la ejecutante, si lo estima oportuno, podrá impugnarlo en ejecución de la sentencia -si tiene la finalidad de eludir su fallo- o de forma independiente si concurren otros motivos de impugnación.

A mi juicio, el Ayuntamiento de Valladolid cuando recibió la notificación de la diligencia de ordenación de **20 de septiembre de 2011** por la que se declaraba firme la sentencia y se le requería, en los términos previstos en el art. 104.1 de la LJCA, para que llevara a puro y debido efecto el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, debió comunicar a la Sala las medidas que iba a adoptar mediante el correspondiente instrumento urbanístico para proporcionar a los vecinos del ámbito afectado las dotaciones urbanísticas y espacios libres que legalmente procedían teniendo en cuenta los aprovechamientos urbanísticos materializados y, si en ese ámbito no disponían los propietarios beneficiados por la Orden anulada de parcelas para efectuar las cesiones legales correspondientes, monetarizarlas y exigir la indemnización de daños y perjuicios procedente, lo que en modo alguno incide en el contenido que deba tener la nueva disposición general ni en las potestades discrecionales del Ayuntamiento.

Igualmente, transcurridos dos meses desde la fecha indicada, el recurrente que ejercitó la acción pública en la fase declarativa debió instar la ejecución forzosa si se quiere mantener una postura congruente y acorde con la finalidad por la que el Legislador reconoce en esta materia la acción popular: la observancia de la legalidad urbanística y no celebrar un convenio más de dos años y medio después, cuando ya se había personado otra Asociación instando la ejecución forzosa el **8 de abril de 2014**.

En la presente ejecutoria se pone de relieve uno de los principales problemas de la ejecución de sentencias en este orden jurisdiccional en el que las mismas se ejecutan a través del órgano que ha realizado la actividad objeto del recurso ( art. 104.1 de la LJCA ). Así es de destacar las particulares circunstancias que concurrieron en la aprobación provisional de la Orden anulada interviniendo con voto decisivo de quien debió abstenerse, como se pone de relieve en las sentencias de la Sala y del Tribunal Supremo, y que ahora sería el órgano encargado de ejecutar la sentencia y el hecho de que no se haya ejecutado pese a haber transcurrido casi tres años desde su firmeza, cuando el propio Ayuntamiento reconoce que deben efectuarse las cesiones legalmente previstas y la modificación del instrumento de planeamiento, sin que justifique la demora la proyectada Revisión del PGOU, porque no ha sido óbice para otras modificaciones de planeamiento llevadas a cabo y no incide en el deber de indemnizar de los propietarios de los terrenos beneficiados por los aprovechamientos urbanísticos derivados de la Orden anulada, si no disponen de terrenos para ceder en el ámbito de que se trata.

A mi juicio, en supuestos en los que resultan afectados intereses generales urbanísticos o medioambientales debía procederse a la ejecución de oficio de la sentencia, lo que no parece impedirlo sino que lo posibilitan los arts. 103.1 y 104.1 de la Ley Jurisdiccional ...".

**TERCERO** .- El recurso de casación se ampara en los siguientes motivos, todos ellos basados en el artículo 87.1º.c) de la LJCA, en relación con otros preceptos que se invocan para ponderar que la sentencia estimatoria no ha sido ejecutada en sus propios términos:





1º) Al amparo de lo dispuesto en la letra c) del artículo 87.1 de la LJCA , se denuncia que los autos recurridos contradicen el fallo de la sentencia porque al declararla ejecutada han convertido el fallo de la sentencia en un pronunciamiento meramente ilusorio, sin trascendencia real ni jurídica alguna, con violación del artículo 24 de la Constitución .

2º) A través de la misma vía procesal de la letra c) del artículo 87.1 de la LJCA , se alega que los autos recurridos contradicen los términos del fallo que se ejecuta porque se han apartado de la doctrina establecida en las sentencias de este Tribunal Supremo de 7 de enero de 1999 , 7 de febrero de 2000 , 7 de junio de 2005 , 4 de febrero de 2009 , 9 de febrero y 23 de abril de 2010 , 3 de junio de 2011 , 8 de noviembre de 2012 y 19 de junio de 2013 , conforme a la cual las sentencias que contienen un fallo anulatorio no tienen carácter necesaria y exclusivamente declarativo, por lo que su fallo debe ser ejecutado a fin de extraer las consecuencias que naturalmente derivan de él, las de naturaleza estrictamente jurídica así como las destinadas a transformar la realidad sobre la que recayó el fallo.

3º) Por el mismo cauce procesal establecido en la letra c) del artículo 87.1 de la Ley Jurisdiccional , se censura a los autos recurridos por contradecir los términos del fallo que se ejecuta porque éste no permite que se mantengan parte de los efectos de la orden nula y se consoliden, por aplicación del artículo 73 LRJCA , los aprovechamientos urbanísticos obtenidos por los promotores sin exigirlos a éstos el cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos, como permiten los autos recurridos, que, por ello, infringen lo dispuesto en el artículo 16.1.a), en relación con los artículos 4.a ) y 7.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

**CUARTO .-** Procede examinar, en primer lugar, la inadmisibilidad del recurso propugnada por las sociedades mercantiles recurridas y por el Ayuntamiento de Valladolid. Por seguir la sistemática empleada por la entidad METROVACESA, dos son las objeciones esenciales que se aducen: la falta de constancia, en el escrito de preparación del recurso, del motivo o motivos que se anuncian como de futura invocación, con inobservancia de lo establecido en el artículo 89.1 de la LJCA ; de otro lado, la falta de correspondencia entre los motivos indicados en el escrito de preparación y los posteriormente articulados. El Ayuntamiento de Valladolid, que se adhiere a lo sostenido por aquélla, añade que *"...la preparación del recurso se funda en la "infracción de normas de derecho estatal que han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada por la Sala", lo que remite a los motivos del art. 88.1.d) de la LJCA , lo que resulta improcedente, de conformidad con el criterio que ha mantenido esta Sala en relación con los motivos a que puede acogerse el recurso de casación contra autos dictados en ejecución de sentencia, contraviniendo lo señalado en el art. 92.1 de la LJCA ..."*. Por último, la otra entidad recurrida, SAN JOSÉ DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S.A., destaca que en el escrito de interposición encontramos una reiteración de los argumentos de la instancia sin contener una sistemática y razonada crítica de los autos impugnados, denuncia que, hemos de decir, parece fruto de la precipitación, pues la recurrente no intervino en la instancia y, por ende, nada puede reiterar de lo que no pudo aducir en la fase declarativa, sin que quepa acoger tampoco la afirmación de que no hay una crítica sistemática y razonada a los autos impugnados.

Por lo demás, tal como este Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente, debido a la propia especificidad de la impugnación casacional que nos ocupa, no son trasladables algunas de las previsiones del recurso de casación común deducido contra sentencias al recurso de casación contra autos (y con mayor motivo, por sus peculiaridades, al recurso de casación contra autos recaídos en ejecución de sentencia). En tales recursos, conforme a constante y unánime jurisprudencia, sólo procede por los motivos enunciados en el propio artículo 87.1.c) LJCA , que son distintos de los establecidos en el artículo 88.1 de la LJCA .

Tampoco puede acogerse la segunda causa de **inadmisión** opuesta en relación con la expresada falta de identidad o de correspondencia, que también se ve mitigada en su rigor por las características del recurso que nos ocupa, toda vez que, aun con técnica casacional que no resulta impecable y modélica, la asociación recurrente satisface mínimamente la exigencia formal derivada del artículo 89.1 LJCA , pues en el escrito de preparación se citan preceptos que, al margen de la obvia indicación de que son estatales (que no debe significar una presunción de que el recurso se anuncia al amparo del artículo 88.1.d) LJCA ), anticipa los reproches que darán lugar en su día a los equivalentes motivos casacionales.

Proyectadas estas consideraciones sobre el caso que ahora nos ocupa, lo cierto es que el escrito de preparación presentado ante la Sala de instancia por la Asociación recurrente cumple con las prescripciones expuestas y, en lo referente a la ausencia de cita de preceptos y falta del juicio de relevancia alegada, la recurrente invocó, expresamente, tanto los artículos que considera vulnerados (104 y 105 LJCA y 24 CE), como el artículo 87.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción que es el cauce específico para la impugnación de autos dictados en ejecución de sentencia; y, como hemos tenido ocasión de decir ( ATS de 20 de mayo de 2010, recurso de casación nº 4162/2009 ) *"... cuando se interpone contra autos dictados en ejecución de sentencia, que los motivos a esgrimir no son los previstos en las letras a ), b ), c ) y d) del artículo 88.1 de la Ley de la*



*Jurisdicción, sino sólo los dos que resultan de lo dispuesto en el artículo 87.1.c) de dicha Ley ..."*, como sucede en este asunto, por lo que no cabe considerar que el recurso se encuentre defectuosamente preparado.

**QUINTO** .- Es doctrina constitucional sobradamente conocida que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ( art. 24.1 CE ) incluye el derecho a la ejecución de la sentencia. Éste a su vez comprende, como parte integrante de su contenido, la garantía de una interpretación finalista del fallo, infringiendo de él todas sus naturales consecuencias (así, y entre otras muchas, la doctrina contenida en las SSTC 25/1987 , 92/1988 y 148/1989 ), y también la garantía de agotamiento del procedimiento incidental de ejecución, evitando con ello la carga injustificada de nuevos procesos (así y por todas en la muy conocida STC 167/1987 ), consideración elemental que, trasladada al caso debatido, nos lleva a concluir que el derecho a la ejecución de la sentencia de 24 de abril de 2007, confirmada por la del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2011 (recurso de casación nº 3239/2007), no queda satisfecho, ni la ejecución en sí misma agotada, con la sola actividad de publicación en el boletín oficial correspondiente del fallo de la sentencia de anulación, pues cabrá incluir, con el carácter de incidentes de la ejecución, todas las cuestiones directamente relacionadas con la efectividad del fallo dirigidas al restablecimiento de la legalidad urbanística quebrantada por causa de las infracciones que determinaron su nulidad. Sólo cuando este derecho se haya hecho realidad o, por el contrario, cuando se hayan controlado en el mismo proceso de ejecución los eventuales obstáculos, materiales o jurídicos, que puedan surgir para la efectividad de tal derecho, podrá afirmarse que la ejecución está agotada (al respecto, la STS de 11 de julio de 2006 , dictada en el recurso de casación nº 7466 / 2004).

**SEXTO** .- Una vez establecido que la ejecución de una sentencia de nulidad de un instrumento de planeamiento no queda limitada, necesariamente, a la mera actividad de publicar a efectos de conocimiento *erga omnes* , el fallo anulatorio, debemos recordar que el auto aquí impugnado contiene tres pronunciamientos, además del de costas. Prescindiendo del segundo, excluido del debate casacional, sobre solicitud de homologación del sedicente "...*acuerdo para la ejecución extraprocesal (sic) de la sentencia dictada...*", los otros dos son de diferente signo, pues el primer disponiendo del auto de 21 de noviembre de 2014 desestima la solicitud de ejecución de la recurrente; mientras que la tercera, con alcance más general, acuerda "...*tener por ejecutada la sentencia dictada en el recurso número 1244/03 (ejecución definitiva número 74/14) y proceder al archivo de las actuaciones...*".

**SÉPTIMO** .- El efecto primordial de la nulidad de una disposición general, categoría a que pertenecen los instrumentos de planeamiento urbanísticos, aun sus modificaciones singulares, es que revive la vigencia de la disposición o norma derogada por la que ha sido objeto de anulación. Tal nulidad posee varias notas distintivas que la jurisprudencia de este Tribunal ha perfilado de modo constante y reiterado: a) se trata de una nulidad radical o de pleno derecho ( art. 62.2 de la Ley 30/1992 ), con independencia de los vicios, de fondo o de forma, que hayan determinado su anulación; b) se declara *erga omnes* o con efectos generales, para todos, hayan sido o no parte en el proceso correspondiente ( arts. 70.2 , 71.1.a ) y 72.2 de la Ley Jurisdiccional ); c) Produce efectos *ex tunc* , originarios, lo que coloca a la norma anulada en una situación equiparable a la inexistencia, esto es, que la nulidad radical conlleva la pérdida de eficacia *ex tunc* (desde su origen), según el principio enunciado en los aforismos latinos "*quod nullum est, nullum producit efectum*" y "*quod ab initio vitiosum est, non potest tractu tempore convallescere*" ; d) Lo establecido en los artículos 64 a 67 de la Ley 30/1992 no es aplicable a los reglamentos, por lo que declarada nulo un plan urbanístico, no cabe la conservación o subsanación de sus actos y trámites.

Es cierto que, frente a tales graves consecuencias jurídicas, surge también la posibilidad de oponer, para enervarlas o mitigar su rigor, la firmeza -y consiguiente intangibilidad- de los actos firmes de aplicación de la norma anulada, efecto indeseable que puede aparecer en el prolongado periodo temporal que media entre la publicación de la disposición o plan y la publicación de su invalidación judicial. Así, el artículo 73 de la LJCA dispone que "*las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente*". Tal precepto, sin embargo, no impone a *fortiori* y en todo caso la inmunidad de cualesquiera actos firmes, pues la locución *por sí mismas* puede ser conjugada con la posibilidad de invalidación sobrevinida de tales actos. Excluirla de plano supondría hacer de mejor condición los actos administrativos firmes que los propios reglamentos derivados de uno superior anulado -al no regir para ellos el concepto de firmeza-, los cuales pueden ser revisados judicialmente por vía de la impugnación indirecta.

En este caso, tanto los autos recurridos -incluida la argumentación presente en los sucesivos votos particulares- como la parte recurrente, en su súplica de que la ejecución prosiga, se hacen eco incondicional, con mayor o menor grado de concreción, de lo declarado en dicho precepto, suponiendo en todos los casos, al margen de las evidentes diferencias en cuanto a las consecuencias que de tal hecho hacen derivar, que



las licencias edificatorias concedidas y, en general, toda la actividad jurídica y material de desarrollo del planeamiento en los extremos anulados, no permiten posibilidad alguna de retroacción o restauración de la situación del planeamiento anterior a la modificación anulada.

**OCTAVO** .- El punto de partida para que determinemos que la sentencia firme no ha sido ejecutada debidamente, como los autos impugnados declaran, se basa en dos aspectos de la cuestión debatida: a) que el restablecimiento del PGOU de Valladolid en los términos que hemos indicado -esto es, la recuperación de la vigencia de la disposición derogada por la modificación puntual, en cuanto a los ámbitos de la Fábrica de Piensos C.I.A. y de la Azucarera Santa Victoria- no depende de la naturaleza de la pretensión ejercitada por el actor en la instancia, pues tal restauración del orden jurídico vulnerado no conforma una pretensión de plena jurisdicción que deba propugnarse explícitamente por el interesado, so pena de limitar el fallo a una simple declaración sin sanción, sino que por el contrario constituye una consecuencia jurídica naturalmente anudada al fallo de nulidad de la norma, interpretado éste en sentido teleológico; y b) que no se han agotado por la Sala de instancia todas las posibilidades de ejecución de la sentencia o, en sentido adverso, de determinación de la imposibilidad de hacerlo.

Será necesaria, pues, a partir del reconocimiento de que el fallo de la sentencia firme no se agota, como expresan los autos, con la pura y simple publicación de aquél, una diligente actividad judicial más intensa que precise, analizando todas las circunstancias concurrentes, en qué medida se puede restablecer la realidad anterior a la modificación anulada, adoptando las medidas adecuadas para el logro de tal fin. En otras palabras, se requiere que la Sala sentenciadora determine qué grado de cumplimiento de la sentencia firme es posible y, de no serlo, que declare, con sujeción a los requisitos procedimentales y sustantivos del artículo 105 de la LJCA, en particular con instancia del órgano administrativo obligado al cumplimiento, la imposibilidad legal o material de ese cumplimiento, declaración que, tampoco ésta, cierra o archiva por sí misma la ejecutoria, atendido el mandato que el mencionado precepto dirige al tribunal sentenciador para que, aun en caso de inejecución por causa de imposibilidad material o legal "...adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda...".

**NOVENO** .- En cambio, no es posible anticipar la procedencia de lo que la asociación recurrente solicita como contenido de la ejecución postulada y que, tal como hemos indicado más arriba, presupone una especie de reconocimiento implícito de la imposibilidad material de ejecución de la sentencia y, desde tal punto de partida, se pretende la imposición de cargas a los beneficiarios de los derechos urbanísticos otorgados en el plan anulado, como compensación de los beneficios obtenidos. Esta perspectiva, de la que en cierto modo participa también el voto particular, no es admisible, pues ni la parte recurrente posee el dominio de la ejecución de la sentencia hasta el extremo de decidir el punto al que desea (o al menos considera pertinente) retrotraer los efectos de la nulidad del plan; ni en la fase de ejecución ha podido ser dilucidada con plenitud de conocimiento, por la Sala de instancia, el alcance de tal imposibilidad o la idoneidad de proceder a las cesiones para dotaciones que se dicen debidas o pendientes de satisfacción; todo ello al margen de que lo propugnado como medidas de ejecución, además de entrañar -sin decirlo- la aceptación de la imposibilidad de ejecución en sus propios términos, conlleva también una cierta apreciación, obviamente indebida, de que la modificación del PGOU anulada era ajustada a Derecho salvo en lo referente al cumplimiento de las cargas urbanísticas que ahora se reclaman, sin cuestionar que tal nulidad era completa e indiferenciada, afectando a toda la modificación anulada, como por ejemplo en cuanto a la diferente calificación o uso de los terrenos con respecto a los establecidos en las previsiones precedentes.

Por lo demás, incluso resulta problemático en este momento dilucidar con las debidas garantías que tales cesiones para dotaciones sean consecuencia directa del fallo y no el resultado de una inadecuada ejecución del planeamiento (aun prescindiendo de la nulidad obtenida), habida cuenta, entre otras consideraciones, que la modificación del PGOU de Valladolid fue declarada nula por razón de la concurrencia de dos insalvables defectos de procedimiento y competencia: a) la *ratio decidendi* de la sentencia se asienta en que la Orden recurrida fue dictada por órgano manifiestamente incompetente, motivo que conecta, en la sentencia de 24 de abril de 2007 de cuya ejecución se trata, con la vulneración del artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León -LUCyL-, que regula el procedimiento de modificación cualificada, aplicable a los casos en que la modificación del planeamiento conlleve una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos en el planeamiento (fundamento cuarto); y b) Además de tal causa, el Plan se anula por haber concurrido a su aprobación provisional el Alcalde de Valladolid, en quien concurría una causa de abstención, siendo así que la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, cifrada en quince, se logró justamente con el voto favorable del Alcalde que debió abstenerse (fundamento quinto). Todas las restantes consideraciones de la sentencia sobre vicios concurrentes en el instrumento de planeamiento impugnado lo son **obiter dicta** o a mayor abundamiento y, desde luego, no permiten acotar el alcance de la nulidad a determinaciones concretas.



En consecuencia, procede acoger los dos primeros motivos, lo que lleva consigo la declaración parcial de haber lugar al recurso de casación, casando los autos recurridos en lo referente a la declaración de tenerse por ejecutada la sentencia firme y archivar la ejecutoria, no así en la parte relativa a que se atienda la solicitud de la asociación recurrente que pretende fijar los términos materiales de la ejecución.

**DÉCIMO** .- La declaración de haber lugar, en parte, al recurso de casación interpuesto, conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas, conforme a lo que preceptúa el artículo 139.2 de la LRJCA, sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2, 95.3 y 139.1 de la misma Ley.

Por todo ello, en nombre de S.M el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos lo siguiente:

1) Que con rechazo de las causas de inadmisibilidad aducidas por las partes recurridas, ha lugar en parte al recurso de casación nº **1626/2015**, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña Esperanza Azpeitia Calvín, en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN CULTURAL CIUDAD SOSTENIBLE**, contra los autos de 21 de noviembre de 2014 y 5 de marzo de 2015, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en ejecución de la sentencia firme del recurso contencioso-administrativo nº 1244/2003.

2) Anulamos y casamos los autos de 21 de noviembre de 2014 y 5 de marzo de 2015 en cuanto al apartado 3 de la parte dispositiva del primero de ellos.

3) Ordenamos a la Sala de instancia que prosiga la actividad de ejecución de la sentencia firme, en los términos indicados en el fundamento octavo, mediante la adopción de las medidas pertinentes para el completo cumplimiento del fallo, sin perjuicio de que, con sometimiento a los requisitos subjetivos, objetivos y procedimentales que contiene la LJCA, pudiera en su caso declarar la imposibilidad sobrevenida de ejecución de la sentencia.

4) No formulamos declaración expresa sobre condena al pago de las costas procesales causadas en este recurso de casación ni sobre las de instancia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos 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 Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.