

## Resumen

El objeto del presente estudio se centra en la problemática que ofrece la ejecución de las sentencias urbanísticas que ordenan la demolición de inmuebles<sup>1</sup>, cuestión que no resulta ajena a otros intereses generales de relevancia constitucional con los que se interrelaciona, tales como la protección del medio ambiente y la ordenación urbanística. La finalidad que se persigue con esta memoria de tesis doctoral es tratar de ofrecer soluciones, en términos hermenéuticos y en términos de *lege ferenda*, a los déficits y anomalías que existen en la actualidad en el contexto jurídico citado. Ilustra a la perfección la problemática del momento -pese a la distinta casuística que se puede suscitar- aquellos supuestos en los que, viéndose beneficiada la parte por una sentencia favorable a su pretensión, tan sólo logra una tutela judicial que ampara un fallo declarativo, carente sin embargo, de aplicación práctica alguna.

Ante un panorama como el descrito, se suscitan dudas lógicas: ¿se ha hecho realmente justicia? ¿ha desempeñado el juzgador contencioso-administrativo el mandato constitucional que le confiere en exclusiva la potestad de “hacer ejecutar lo juzgado”? Resulta innegable que la eficacia del proceso judicial, cuando no se logra materializar lo declarado en una sentencia firme, falla. ¿Las Leyes (o la interpretación de las leyes) que conducen como resultado a que se frustre la ejecución de una sentencia firme que ordena la demolición de un inmueble ilegal son conformes a los parámetros constitucionales? Ante esta pregunta entiendo que resulta difícil justificar o defender otra respuesta distinta del “no”.

Esta realidad, que, da paso a su vez a indudables conflictos políticos, sociales, económicos, etc., demanda soluciones reales, efectivas y eficaces.

---

<sup>1</sup> La demolición de lo indebidamente construido al amparo de una licencia declarada nula en virtud de sentencia o resolución judicial firme, en la mayoría de las ocasiones, se trata de una consecuencia derivada de una declaración de nulidad jurisdiccional (sin perjuicio de la menos frecuente posibilidad del éxito de una revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, actualmente en el art. 106 de la Ley 39/2015). La demolición deviene necesaria para lograr el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Lo dicho, sin embargo, denota sendos “contrasentidos”. Toda vez que, por un lado, la Ley Jurisdiccional vigente regula medios que garantizan la ejecución, habiendo instrumentalizado a tal fin avances y notables mejoras técnicas. Por otro, tomando como consideración la atribución de la potestad jurisdiccional exclusiva del juzgador (mandato que contiene el artículo 117.3 de la CE) no parece razonable que -al margen de los supuestos imposibilitadores- no pueda hacer ejecutar lo juzgado. Consecuentemente, el juzgador en particular, ha de materializar la tutela judicial. De manera tal que no puede relegar a un plano secundario la ejecución. Todo lo contrario, debe garantizar la satisfacción de la tutela judicial en su vertiente del derecho a la ejecución, con proscripción absoluta de arbitrariedades administrativas o del uso de cualquier técnica legislativa que -con pretexto en ejecuciones aparentes o cumplimientos disimulados- pretendan eludir el fallo judicial<sup>2</sup>. Su singular papel a desempeñar en la ejecución forzosa urbanística, debe potenciarse. *De facto*, hoy por hoy, su intervención en aquel contexto se revela cada vez más notoria.

Y así, a fin de optimizar la función del Juez (sin poder dejar de lado la del Fiscal), no debiera pasar desapercibida la línea consonante a la tendencia de la ampliación de la legitimación activa, que tan notable eco ha tenido en nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa<sup>3</sup>.

A la vista de todo lo expuesto, como avanzaba al principio de este apartado introductorio, la presente memoria de tesis doctoral busca una doble finalidad:

Primera, ofrecer propuestas de solución, a través de vías alternativas de mejora, capaces de comportar, a su vez, agilidad procesal en la ejecución

---

<sup>2</sup> La práctica evidencia que las presiones ejercidas por determinados grupos ideológicos, económicos, burocráticos (...) en lo que a ejecución de sentencias urbanísticas respecta (dado los muchos intereses en juego; entre otros, sociales, políticos, económicos, etc.), sin duda, pueden llegar a condicionar lo decidido en la sentencia o resolución judicial firme dictada al efecto.

<sup>3</sup> Evidente ejemplo de la incidencia que el artículo 24.1 de la CE ha supuesto en nuestro ordenamiento jurídico.

forzosa urbanística. A tal fin, se centra el foco de atención en potenciar la intervención del Ministerio Fiscal (con extensión expresa de la legitimación a su favor) y -muy particularmente- en el Juez, para que “de oficio” pueda instar la ejecución forzosa. Y ello, principalmente porque: (i) No existe óbice normativo expreso que lo prohíba (ii). Nuestro ordenamiento jurídico cuenta con herramientas normativas e instrumentos legales permisores que, acorde a una interpretación amplia y flexible, deben entenderse en la forma más favorable a la efectividad de la tutela judicial (iii). Un nutrido grupo de juristas, especialistas en la materia, se postula a favor de lo apuntado, no faltando incluso sendas resoluciones judiciales que, incipientemente, lo razona<sup>4</sup>. (iv) Indicios potenciales evidencian una intervención cada vez más intensa del juzgador en la ejecución forzosa, e innovadores posicionamientos ofrecidos por recientes sentencias de la Sala 3ª del Alto Tribunal reflejan que la interpretación judicial, en fase ejecutoria juega un papel fundamental.

Y, segunda, proponer *lege ferenda* el impulso judicial de oficio en la ejecución forzosa cuando afecta a materia urbanística y medioambiental, en cuanto intereses generales de alto riesgo y valores merecedores de especial protección. Haciendo lo propio con el Ministerio Fiscal, con extensión expresa de la legitimación activa a su favor.

En este contexto -con un enfoque procesal y eminentemente práctico- el objeto de estudio se revela, de por sí, actual y de interés.

Para conseguir tales objetivos, el estudio se estructura en cuatro Capítulos. En el primero de ellos se hace necesario poner de manifiesto la cuestionada eficiencia que presenta la ejecución de sentencias urbanísticas contencioso-administrativas, particularmente las que ordenan derribos. Una vez expuestas las irregularidades y anomalías que aquejan al sistema ejecutorio, se acomete su estudio normativo regulador a través de una sucinta, a la par

---

<sup>4</sup> Serán objeto de especial atención en este estudio algunas de las sentencias ofrecidas por la Sala 3ª del TS, en las que, en síntesis y en lo que aquí interesa, refieren al “(...) contrasentido que supondría ampliar la legitimación para la ejecución a personas afectadas que no han sido parte e impedir que el tribunal no lo pueda realizar de oficio (...)”. Entre otras, STS, Sala 3ª, Secc. 5ª, de 29 de diciembre de 2010 (RC 500/2008) STS, Sala 3ª, Secc.5ª, de 25 de noviembre de 2009 (RC 6237/2007).

que obligada, mención a las leyes preconstitucionales jurisdiccionales. Ahora bien, la atención se centra con la promulgación de la CE, en tanto en cuanto punto de inflexión que judicializa la ejecución y así propugnó decididamente la doctrina constitucional al lograr cohesionar los artículos 24.1, 117.3, 118 de la CE con la entonces vigente Ley Jurisdiccional de 1956. Finaliza el Capítulo con el régimen legal de la ejecución contenido en la LJCA98 actual con preceptiva alusión a la cláusula de supletoriedad de la LEC.

En el segundo Capítulo, la idea central e hilo conductor a su vez del estudio, no es otra que tratar de ofrecer posibles vías de solución a la ineficacia de la ejecución de sentencias urbanísticas. A tal fin, recae la atención -muy en especial- en la figura del juzgador, proponiendo el impulso judicial de oficio en la ejecución forzosa. Concluimos este Capítulo con una propuesta *lege ferenda*.

Se parte de la línea consonante a la tendencia de la ampliación de la legitimación activa que tan notable eco ha tenido en nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa. A medida que avanza el desarrollo del Capítulo se deja patente el contundente posicionamiento ofrecido por un nutrido grupo de juristas especialistas en la materia, que no dudan en poner el alza la alternativa expuesta. Seguidamente se hace lo propio con la figura del Ministerio Fiscal, de manera tal que, a fin de optimizar su intervención en la fase de ejecución, se postula la extensión expresa de la legitimación activa a su favor. Concluye el Capítulo con sendos aspectos procesales de interés en íntima relación con la materia objeto de estudio. Así, se reflexiona acerca de la “deseable” moderación en el uso de la acción pública urbanística dada la “picaresca” con la que, en ocasiones, se suscita el mismo -muy particularmente- en el contexto de ejecuciones urbanísticas que ordenan la demolición de inmuebles. Por último, tomando los pronunciamientos jurisprudenciales contencioso-administrativos ofrecidos al respecto, se deja constancia de las modificaciones habidas en el plazo para acometer la completa ejecución.

En los Capítulos siguientes se revela la intervención cada vez más intensa que el juzgador ostenta en la ejecución forzosa (urbanística). Ilustrado de manera muy gráfica a través de dos realidades que, circunscritas al contexto

en conflicto, constituyen sendos supuestos paradigmáticos. Uno de ellos, trata de hacer ver el papel destacado de aquél cuando ha de decidir acerca del planteamiento o no de una cuestión de inconstitucionalidad (en cuanto prerrogativa que le es propia). El otro, cuando el juez ha de ahondar en la interpretación creativa de norma. Así, en el Capítulo tercero resulta ampliamente desarrollado el primero de los supuestos citados. Se repara en particular (con finalidad de revelar el notorio papel a desempeñar por el juzgador cuando decide sobre el planteamiento o no una cuestión de inconstitucionalidad) en el uso de técnicas legislativas de dudosa constitucionalidad (cuando su finalidad pudiera pretender eludir un fallo firme de demolición) y el control a tal efecto desplegado. Ello obliga el estudio de lo acontecido en Cantabria con motivo de la problemática que aquejaba a los terceros adquirentes de buena fe, afectados por órdenes judiciales firmes de demolición.

Finalmente, en el Capítulo cuarto se expone como indicativo potencial a tener en cuenta el papel destacado que, sin duda, también ostenta el juzgador en la ejecución forzosa cuando ha de ahondar en la necesaria interpretación creativa de la norma. Para ello, revelándose de interés, dada su notoria actualidad, se “utiliza” el novedoso artículo 108.3 de la LJCA98<sup>5</sup>. Este precepto, a mi juicio, ilustra a la perfección la casuística expuesta, toda vez que su “confuso” contenido necesitará de una interpretación creativa en su aplicación. Abundando en el estudio del citado precepto, no pueden ser obviadas las dudas de constitucionalidad suscitadas con motivo de la posible “injerencia” del legislador (estatal, en este caso) en la ejecución de sentencias. Lo que ayuda a evidenciar una vez más (en conexión con lo dicho en el Capítulo precedente) el destacado papel del juzgador en la toma de decisión acerca del planteamiento o no de una cuestión de inconstitucionalidad frente al mismo. Como no puede ser de otro modo, ayuda al análisis y estudio de lo dicho los escasos e incipientes pronunciamientos judiciales dictados hasta la fecha, cuyo inestimable interés resulta, de por sí, obvio. Y ello, en tanto en cuanto pende su interpretación jurisprudencial.

---

<sup>5</sup> Introducido por la Disposición Final 3.4 de la L.O. 7/2015, de 21 de julio.