

LA EJECUCIÓN SUSTITUTIVA DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS EN MATERIA AMBIENTAL

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INGENIERÍA JURÍDICA PARA LA ARQUITECTURA ILEGAL.– II. LA EJECUCIÓN DE LAS CONDENAS: ¿AXIOMA LÓGICO O REGLA JURÍDICA?: 1. El cauce procesal es adecuado y no hay pervivencia de privilegio administrativo alguno. 2. El sometimiento de la ejecución a plazos y la elasticidad de los mismos está justificada.– III. LA PREVENCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS EN LA EJECUCIÓN MEDIANTE LA JUSTICIA CAUTELAR.– IV. LA POSIBILIDAD DE DECLARAR LA IMPOSIBILIDAD DE EJECUTAR.– V. LA POSIBILIDAD DE EJECUTAR POR SUSTITUCIÓN MEDIANTE TRANSACCIÓN JUDICIAL.– VI. EL OBJETO DE LA EJECUCIÓN SUSTITUTIVA DE LAS CONDENAS AMBIENTALES: EL RECURSO A LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN Y OTRAS MEDIDAS DE COMPENSACIÓN.– VII. CONCLUSIÓN.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El trabajo analiza las posibilidades legales de reconducir la ejecución de sentencias condenatorias que implican el derribo de obras, infraestructuras e instalaciones vulneradoras de la legalidad urbanística y ambiental, y apuesta por introducir un punto de vista pragmático para modular los excesos derivados de una lectura radical de las normas procesales que, paradójicamente, produce daños jurídicos, económicos y ambientales. Las amplias facultades de los órganos judiciales para la conducción de la ejecución de las sentencias, la posibilidad de compensar daños ambientales y la figura de los bancos de conservación pueden favorecer la ejecución alternativa y el cumplimiento por equivalencia de ciertas condenas ambientales, sin menoscabo del interés general ni del principio de legalidad.

Palabras clave: ejecución de sentencias; proceso contencioso-administrativo; daño ambiental; bancos de conservación

ABSTRACT: *This paper analyses the legal possibilities of redirecting the enforcement of sentences that involve the demolition of works and infrastructures erected in breach of the urban and environmental regulations, rejecting a radical construction of the procedural rules that, paradoxically, produces legal, economic and environmental damage. The broad powers legally attributed to judges and courts to conduct the enforcement of sentences, the possibility of compensating environmental damage and the rouse of conservation banking can favour alternative enforcement and compliance of certain environmental sentences, without undermining the general interest or the principle of legality.*

Key words: enforcement of sentences; environmental damage; procedural rules; conservation banking

I. INGENIERÍA JURÍDICA PARA LA ARQUITECTURA ILEGAL

La «Ciudad del Medio Ambiente» (Garray, Soria) fue una instalación promovida por varias Administraciones públicas consorciadas (Junta de Castilla y León, Diputación Provincial de Soria y Ayuntamiento de Garray). El proyecto obtuvo carta de naturaleza gracias a la Ley castellanoleonésa 6/2007, de 28 de marzo, declarada nula por la STC de 5 de diciembre de 2013 a instancias de un grupo parlamentario. Para cuando decayeron los fundamentos jurídicos de la obra, su construcción, iniciada en junio de 2010, ya estaba muy avanzada, y quedó súbitamente detenida. En 2014, a instancias de una ONG (Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza – ASDEN), la jurisdicción contencioso-administrativa ordenaba además el derribo de las cúpulas desgajadas que caracterizan al polígono. Un año después la «Ciudad» se reconvertía en «Parque Empresarial» y, concluyendo un proceso contencioso-administrativo de cinco años de duración, lograba la validación judicial al más alto nivel (STS de 25 de mayo de 2020), tras defender sus promotores que los motivos ambientales que la lastraban, además de haber decaído, no podían oponerse a un interés general constituido por el desarrollo económico paliativo de la despoblación. Además, demoler la obra y abandonar definitivamente el proyecto habría supuesto un sobrecoste de unos treinta millones de euros adicional a los más de cien que importa la actual factura del proyecto (1).

La «Isla de Valdecañas» (El Gordo y Berrocalejo, Cáceres) es un complejo hotelero, deportivo y residencial declarado de interés regional por Decreto de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, y construido en la ribera del embalse homónimo en el río Tajo a partir de su aprobación (2). Contestado

(1) Vid. BLASCO HEDO, E.: «La desaparecida “Ciudad del Medio Ambiente” de Soria y el devenir del proyecto a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020», *Actualidad Jurídica Ambiental* n.º. 103, 13 de julio de 2020.

(2) Vid. el demoledor relato de SALCEDO HERNÁNDEZ, J.C. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J.: «Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo», *Ería: Revista cuatrimestral de geografía* n.º 97, 2015, pp. 173-188. Entre los escombros argumentales a los que reducen el proyecto urbanístico descolla una reflexión luminosa, que trasciende al limitado propósito de este modesto trabajo y que merece la pena reservar para otros de mayor alcance: «Si la experiencia profesional demuestra que buena parte del deterioro y la ruina de los conjuntos históricos patrimoniales fue debida a la excesiva protección otorgada sin criterio a los inmuebles por el planeamiento especial ultraconservador, que hipotecó su rehabilitación, repoblación y regeneración económica, otro tanto ocurre con la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección a manta, sin razonamiento alguno, que está limitando los usos agropecuarios tradicionales, sin compensación alguna para los propietarios rurales, y bloqueando los nuevos usos industriales y turísticos del territorio. Y

judicialmente por sendas ONGs detractoras (Ecologistas en Acción y Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura-Adenex), se trató de encontrar acomodo legal al proyecto mediante una modificación en 2011 de la legislación urbanística autonómica, por la que se pretendió desligar la inclusión en la Red Natura 2000 de la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección. A pesar de ello, fue sentenciado de derribo definitivamente en 2014 (STS de 29 de enero de 2014), a pesar de hallarse casi plenamente ultimado. Invocada por las autoridades públicas defensoras del proyecto la reforma legal autonómica como causa de imposibilidad legal de ejecución, el intento de legalización parcial del complejo fue abortado por la STC 134/2019, de 13 de noviembre, por contravenir la normativa básica estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana, haciendo decaer la causa de imposibilidad legal de ejecución. El retorno a la regulación autonómica originaria reflejó la inviabilidad de la transformación urbanística de la zona afectada, en aplicación del «principio de no regresión ambiental». Con ello se reactivaba el proceso de demolición del mismo, que fue temporalmente detenido en virtud del Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020 (3). Finalmente, la demolición se ha visto reactivada

claro, puestos a desvariar, no hay que ser un experto urbanista para entender que el suelo no urbanizable protegido por sus valores patrimoniales no puede ser urbanizado, ni edificado con instalaciones ajenas al medio agropecuario y forestal, por mucho retorcimiento de la legislación autonómica que se quiera hacer a toro pasado, reinterpretando lo legalmente no interpretable, porque ofende a la inteligencia y motiva los fallos jurídicos en contrario. Devolver la isla a su estado prístino tendrá que aceptarse como fallo judicial, pero el TS dictó una sentencia de discutible cumplimiento por razones obvias de irreversibilidad».

(3) En esta resolución judicial se reconoce que demoler lo construido y restaurar plenamente la legalidad vulnerada repristinando la península lacustre supondría un coste de unos treinta y cuatro millones de euros, más ciento once en concepto de indemnizaciones compensatorias para los terceros de buena fe ex art. 108.3 LJ —propietarios de las viviendas—, cantidades todas ellas directamente incidentes en el funcionamiento de los servicios públicos autonómicos. El auto del TSJ, contrariando el informe pericial elaborado por la Estación Biológica de Doñana-CSIC (que concluía que desde un punto de vista medioambiental, mantener el complejo funcionando era diez veces más dañino que demolerlo), admite que la construcción del complejo afectó negativamente a la ZEPA, pero entiende que el funcionamiento del complejo no lo hace siempre que se adopten todas las medidas necesarias. Así pues, el auto «indulta» un hotel de cuatro estrellas, 185 viviendas, un campo de golf, un club social, 5 pistas de tenis y 10 de pádel, 2 campos de fútbol, un recinto hípico, 2 polideportivos y 76 atraques para embarcaciones, instalaciones todas ellas en funcionamiento. Opuestamente, obliga a demoler las oficinas de la promotora y el piso piloto, así como el almacén de algunas viviendas y principalmente, el esqueleto de un hotel; e impide construir las 380 villas contempladas en el proyecto original y todavía no iniciadas. El TSJ exige a la Junta de Extremadura abonar a cada una de las ONGs recurrentes una indemnización de 250.000 euros en concepto de daños morales derivados de la dilación del proceso y la inejecución parcial de las sentencias, si bien éstas deben aplicar la mitad de la compensación a iniciativas locales de mejora ambiental en el ámbito autonómico. Asimismo, impone a la Junta de Extremadura la

—jurídicamente— por la STS de 9 de febrero de 2022, abriéndose un capítulo incierto sobre el destino final del complejo, capítulo enfocado ahora en la responsabilidad patrimonial de las administraciones impulsoras del mismo.

«Meseta Ski» (Villavieja del Cerro, Tordesillas, Valladolid) fue un complejo de ocio y aventura consistente fundamentalmente en una pista de esquí seco, impulsado por la Diputación Provincial de Valladolid tras la obtención de los títulos habilitantes municipales y autonómicos entre finales de 2006 y mediados de 2007. Inmediatamente judicializado desde el inicio de su construcción a instancias de «Ecologistas en Acción», y tras sucesivos reveses, el camino jurídico para su consolidación pareció allanarse gracias a su declaración como proyecto regional al más alto nivel (Ley castellanoleonesa 6/2010, de 28 de mayo). A instancias de la presidencia del Gobierno, la STC 162/2014, de 7 de octubre, declaraba la nulidad de la ley frustrando la operación en sus términos originales. Privado de su activo principal y tras afrontar la autoridad promotora un coste de 250.000 euros en concepto de desmantelamiento de la pista y reforestación del terreno, el proyecto fue reconvertido y redominado («Meseta Sport») en 2016 sumando 1,5 millones de euros a los más de 10 invertidos hasta la fecha. Finalmente, el auto del Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 de Valladolid de 26 de enero de 2018 avalaba el cumplimiento de la sentencia que había ordenado la restitución forestal de los terrenos.

Estos casos son solo tres exponentes de una extensa serie de obras e instalaciones que se han consolidado en España en las últimas décadas en infracción de la legislación urbanística, territorial y ambiental (sobre todo, en materia de espacios protegidos y de evaluación de impacto), y a pesar de su contestación y constatación judiciales (4). La serie es extensa, pero además, muy variada desde el punto de vista de la naturaleza y dimensiones de las obras, así como del grado de intervención o participación de las Administraciones públicas, en algunos casos promotoras y en otros, meras autorizantes, pero

aprobación de un plan de demolición, restauración y revegetación del espacio en el plazo de seis meses y su inmediata ejecución. Para ello, exige a la Administración autonómica que las medidas se individualicen y se contabilice su coste, que se asignen a responsables concretos y se periodifiquen en un calendario, y que sean supervisadas por al menos dos vigilantes que den cuenta periódica al TSJ. El programa de regeneración ambiental debe reponer el terreno no al estado prístino, sino «a un estado que permita un proceso de regeneración del bosque mediterráneo», procurando «la creación de un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA». Adicionalmente, se concede un plazo de tres meses a la Junta de Extremadura y a los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo para que pongan en marcha las respectivas estaciones depuradoras de aguas residuales.

(4) Sobre estos casos *vid.* las crónicas anuales de VALENCIA MARTÍN (Tribunal Constitucional), GARCÍA ÁLVAREZ (Tribunal Supremo), FERNÁNDEZ SALMERÓN y GUTIÉRREZ LLAMAS (Murcia) y SANZ RUBIALES (Castilla y León) respectivamente para el *Observatorio de Políticas Ambientales* coordinado por LÓPEZ RAMÓN, desde la edición de 2012 en adelante.

siempre beneficiarias. Las condenas recaen sobre obras públicas (de todas las Administraciones territoriales) y privadas; ganan firmeza y son acatadas en diversos grados y tiempos, a veces excesivamente dilatados y tras solucionar complicaciones no menores (realojos, indemnizaciones). Pero no escasean los casos en que las condenas se conmutan, incluso mediante el recurso a una especie de remisión condicional (por ejemplo, el desdoblamiento de la carretera M-501 entre Quijorna y Navas del Rey) o tendencial (hotel de El Algarrobo en Carboneras, Almería). El derribo —total o parcial— de lo ilegalmente construido y la restitución de la realidad previa es la regla, aun torsionada por las numerosas excepciones (5). La anatomía de estos casos es bien conocida, y compuesta por los siguientes elementos: afectación a espacios protegidos o de calidad ambiental o urbanística, impulso o amparo administrativo de las obras, constatación de defectos de diseño jurídico, impugnación por agentes abanderados del interés colectivo, complicación de los procesos burocráticos y judiciales, aprobación de actos legislativos convalidatorios posteriores, invocación de intereses económicos y sociales...

Sin desconocer el daño a la seguridad jurídica que estas situaciones provocan, es preciso contemplar panorámicamente las consecuencias de un Derecho procesal —auxiliar del sustantivo— que no logra conciliar todos los derechos e intereses en conflicto. La reversibilidad de las construcciones ilegales consumadas (lo cual, dicho sea de paso, evidencia las deficiencias del sistema de tutela cautelar) puede ser más dañosa para el medio ambiente que su mantenimiento, y lo es en todo caso para las economías individuales y colectiva (fiscal) de los agentes implicados. Una victoria procesal en términos

(5) Fuera del campo ambiental, en el próximo campo patrimonial-monumental, cabe referir la experiencia de la rehabilitación del teatro romano de Sagunto, relatada por MUÑOZ MACHADO, S.: *La resurrección de las ruinas*, Civitas, 2010. El asunto debería haber concluido con la reversión de la intervención iniciada en 1988, pero un auto del TSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de abril de 2009, declarado firme por ATS de 29 de octubre de 1999, respaldó la inexecución de la STS de 16 de octubre de 2000 que había declarado ilegal la rehabilitación del teatro por entender que en realidad era una reconstrucción vetada por la ley estatal de patrimonio histórico. Sin embargo, el TSJ apreció la imposibilidad legal de repristinar un monumento «indultado» por una modificación operada en 2007 de la ley valenciana de patrimonio cultural que introdujo la posibilidad de reconstrucción de cualquier monumento a partir de sus ruinas siempre que existiera alguna pervivencia de elementos originales o conocimiento documental suficiente. El TSJ consideró los diferentes informes presentados por los técnicos de la Generalitat y las comisiones interdisciplinares formadas por Cultura donde se aludía al estado de ruina del monumento, las numerosas intervenciones sufridas durante siglos, la recuperación del espacio para usos escénicos, la puesta en valor histórico y artístico del monumento, el cumplimiento de la legislación, los procedimientos formales, el respeto al componente material. El pronunciamiento del TSJ fue concluyente: «Con la normativa actual (la rehabilitación del teatro romano) no sería contraria a Derecho... el teatro, en ejecución de nuestro auto, podría ser demolido en las partes que cita el mismo y al día siguiente levantarse exactamente igual y sería legal, de ahí, que el art. 105.2 para evitar absurdos de esta magnitud haya previsto la imposibilidad legal».

de justicia focal puede suponer una derrota en términos de justicia sinóptica. El transcurso del tiempo, la realización de costosas actividades técnicas y, en definitiva, el tejido de la maraña procesal, entrañan un consumo desbordante de recursos sin que el éxito esté garantizado o, lo que es peor, con un éxito garantizado a costa de la destrucción gratuita de riqueza, la generación de residuos de la demolición y la frustración de proyectos vitales.

El dilema está servido, y ninguna de las soluciones posibles parece satisfactoria: o se sacrifica la obra ilegal como víctima propiciatoria de la legalidad urbanística y ambiental, o bien se preserva como reliquia cubierta con el manto de la equidad, en detrimento de la capacidad disuasoria de la disciplina urbanística. Ante este dilema lógico pero con gravosas implicaciones sociales, económicas y ambientales, es posible hallar en el ordenamiento soluciones procesales y sustantivas para reconstruir la legalidad sin destruir el producto de las conductas ilegales, convirtiendo la no restauración de la legalidad en una reestructuración de la disciplina. El objetivo es conjugar el mínimo de tolerancia exigible con el máximo de función de prevención general del Derecho. En el campo de lo procesal se propone en este texto avanzar en la flexibilización del sistema de ejecución de las condenas contencioso-administrativas en materia ambiental; en el campo sustantivo, la propuesta pasa por flexibilización se instrumente por medio de «créditos de conservación de la naturaleza» en el marco de los *non nati* «bancos de conservación de la naturaleza», habilitando espacios para su activación y desarrollo, lamentablemente tan demorada en el tiempo.

II. LA EJECUCIÓN DE LAS CONDENAS: ¿AXIOMA LÓGICO O REGLA JURÍDICA?

No es preciso discurrir extensamente sobre la problemática asociada a la ejecución de sentencias contencioso-administrativas, problemática resumible de este modo: la cuestión es objeto de una regulación con diversas carencias, que es a su vez objeto de una aplicación trabajosa y nunca del todo satisfactoria. Los académicos denuncian la ineficacia del sistema basándose en datos numéricos, en razones de principio, en análisis jurisprudenciales y hasta en experiencias propias o meras percepciones. El sentimiento general de la doctrina es de recelo ante la parquedad de la regulación y su desequilibrio a favor de la Administración, de lamento por las insuficiencias del cauce procesal que la articula, y de frustración ante la contumacia administrativa y a la inercia judicial que la consiente y que, en último término, la fomenta (6).

(6) En este contexto, resultan muy estimables las propuestas tendentes a remediar las carencias y los efectos de una regulación reactiva y maximalista, formuladas primero por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (evocando la experiencia francesa en materia de contencioso urbanístico), y luego por FERNÁNDEZ TORRES.

Es precisamente el carácter maximalista de la regulación lo que mueve a realizar un análisis a partir de premisas opuestas a las usuales. Un mayor rigor de las normas procesales no parece haberse traducido en un mayor respeto a las mismas, por más que las inspiren los mejores propósitos. Vistos los sucesivos diseños normativos y la experiencia acumulada en su aplicación, no cabe duda de que la vigente regulación de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas ha tratado de evitar el menoscabo de la función judicial. La legislación ha evolucionado para garantizar el estricto cumplimiento de las condenas y frenar la tendencia natural de la Administración a reajustar la solución de conflictos ya resueltos por quienes tienen la encomienda legal y constitucional de hacerlo en última instancia. La LJ restringió al máximo en 1998 las posibilidades de no materializar las condenas contencioso-administrativas, positivizando la máxima *fiat ius et pereat mundus*, blindando de una vez y por todas las sentencias y su proyección material, al margen de las consecuencias mediatas de dicha proyección. De manera radical, se prohibió el uso para impedir los abusos; en lugar de fijar las reglas del juego de la ejecución procesal se predeterminó la solución del mismo, pero sin contemplar los posibles efectos no deseados, perversos y adversos del remedio ideado (7). Veinte años más tarde (algunos menos, hasta que la jurisprudencia comenzó a

(7) Si se contempla la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas a través del prisma de la «teoría de juegos», aparece un juego muy complejo, difícil de modelizar, y cuyas reglas, tal y como están trazadas en la actualidad, abocan a soluciones subóptimas para los intereses general y particulares en lid. El juego de la ejecución de condenas contencioso-administrativas enfrentaría a la Administración condenada y al órgano judicial sentenciador, siendo el solicitante de la ejecución un jugador secundario, meramente propiciatorio. Por su parte, el Legislador «abstracto» aparecería como un árbitro estricto e imparcial pero que, llegado el caso, podría acabar auxiliando a la Administración condenada prestándose a convalidar en vía legislativa la actuación condenada en vía judicial. El juego sería no cooperativo (un jugador trata de imponerse sobre el rival), dinámico o secuencial (opera en varios momentos sucesivos), de información perfecta (ambos jugadores conocen el histórico de sus decisiones previas) y de suma distinta de cero (la victoria de un jugador no implica necesariamente la derrota del rival). En este mismo sentido, DOMÉNECH PASCUAL, en «El juego del Legislador, la Administración y el Juez» (trabajo en prepublicación libremente accesible en Internet), cita un estudio empírico de Derecho comparado de 1996 donde se evidencia «cómo los Tribunales efectúan interpretaciones de la ley más aventuradas en aquellos ordenamientos jurídicos donde, como consecuencia de la fragmentación del poder legislativo, más difícil resulta aprobar una ley que venga a corregirlas». De aceptarse la validez principal de este hallazgo empírico entre nosotros, y *mutatis mutandis*, sería ausplicable una mayor osadía de los órganos judiciales en el ejercicio de su función de control de la Administración cuanto más difícil le resulte a ésta eludir aquélla. Pero la situación real es totalmente opuesta, según los autores que más recientemente se han aproximado al asunto (BAÑO LEÓN, CASADO CASADO, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, FERNÁNDEZ TORRES, PÉREZ ALONSO, SANTAMARÍA PASTOR, SORIANO GARCÍA, la propia magistrada del TS PICÓ LORENZO...): una regulación excesivamente rigurosa abona, paradójicamente, la deferencia judicial con la contumacia administrativa. Simplemente, las reglas son tan estrictas que acaban favoreciendo el juego sucio.

aplicar el régimen vigente), tanto los datos empíricos como las críticas doctrinales evidencian que, lejos de reforzar la efectividad de los fallos judiciales, la regulación sigue permitiendo y hasta favoreciendo la frustración de los mismos bajo distintas modalidades: dilación y elusión.

De los órganos judiciales se predicen actitudes de «prejuicio», «conformismo», «autorrestricción», «desinterés», «distancia», «desgana» y «fastidio»; y en las Administraciones condenadas se advierte un tanto de «resistencia», «falta de respeto», «falta de sensibilidad», «abuso» y «displicencia», talante que da pie a la comisión de «desplantes», «desafíos» y «argucias» de las que la «mera pasividad» sería la más leve. Pero más allá de los condicionantes culturales y conductuales, conviene insistir en que las disfunciones del sistema son imputables a la regulación, pero no a los defectos que comúnmente se le atribuyen, sino al excesivo rigor que la inspira.

Sigue a continuación una refutación de la tan extendida visión de una normativa deficitaria, aunque fundada en nobles principios.

1. El cauce procesal es adecuado y no hay pervivencia de privilegio administrativo alguno

Se apunta a la inidoneidad de los cauces procesales y al hecho de que perpetúen supuestos privilegios administrativos, supervivientes a la gran reforma de 1998. Sin embargo, el incidente es un instrumento procesal suficiente y adecuado para resolver la complejidad de una ejecución no espontánea, por varias razones. En primer lugar, la indeterminación y amplitud de su propio objeto convierte al incidente en un instrumento de propósito múltiple: así resulta de la conexión de los arts. 103.4, 105, 108.2 y .3 y 109.1, de los que resulta que a través de este cauce procesal se puede valorar y declarar la nulidad de «los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento», apreciar la concurrencia de «causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia», analizar y resolver «cuantas cuestiones se planteen en la ejecución», reconducir «alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo» y resarcir «los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento», exigiendo, en caso de haber ordenado la demolición de inmuebles ilegales «salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe» (8). En segundo lugar, por

(8) Con todas las dificultades que entraña el empleo del incidente de ejecución para la articulación del art. 103.4 LJ, de las cuales advierte REBOLLO PUIG, M.: «Nulidad de reglamentos y actos administrativos por contrariar sentencias», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n° 104, 2019, pp. 74 ss.

la amplitud de una legitimación («las personas afectadas por el fallo») que da cabida a terceros que no hayan sido parte en el proceso, abriéndose incluso a la acción popular: la garantía del principio contradictorio parece más que suficiente. En tercer lugar, por la accesibilidad a la singular modalidad casacional recogida en el art. 87.1.c) LJ y, en su caso, a la tutela en amparo ante el Tribunal Constitucional, que equipara al incidente al proceso ordinario en términos de garantías (9).

2. El sometimiento de la ejecución a plazos y la elasticidad de los mismos está justificada

Por su parte, no debería repugnar el reconocimiento de plazos para la ejecución de las sentencias, porque lo normal —máxime en materia de obras públicas, urbanismo y protección ambiental— es que se precise de una previa disposición de medios y de la realización de operaciones materiales complejas. Así pues, lo normal es que la propia sentencia, tal y como autoriza el art. 71.1.c) LJ, periodifique su propia ejecución en plazos realistas y factibles. Parece exagerado calificar de privilegio el hecho de que pueda mediar un plazo entre el fallo y su plasmación, pues en cualquier orden jurídico (procesal, civil, tributario, e incluso penal) se concede al deudor o condenado un período de acatamiento voluntario de la carga impuesta, concesión que no se debería negar a una Administración pública por el mero hecho de serlo. En todo caso, la apertura de un lapso temporal entre la orden formal y su cumplimiento material es un factor imprescindible para que se pueda valorar cabalmente la concurrencia de los supuestos contemplados en el art. 105 LJ, como veremos.

Asumida la necesidad de plazos y la improcedencia de un despacho automático de ejecución, toca cuestionar extensión de los plazos y su eventual prórroga. En cuanto a lo primero, cabe distinguir entre plazos «sumarísimos», «breves» y «dilatados», encontrando que para la ejecución de condenas urbanísticas o ambientales correspondientes a un litigio ya resuelto resulta más equilibrada la disposición de un plazo «breve», condición que los dos (más tres) meses del art. 104.2 (y 106.3) LJ cumplen. Pero más allá de juicios absolutos o de principio, son preferibles razonamientos casuísticos para valorar la idoneidad de las reglas temporales, considerando la naturaleza, dimensiones y circunstancias de cada condena. Una demolición puede emprenderse desde

(9) Modalidad casacional de la que se excluyen —inapropiadamente, a mi juicio— los autos dictados por los Juzgados (provinciales y centrales), y cuya función será velar por la correspondencia entre la sentencia y lo ejecutoriado, asegurando que la actividad jurisdiccional ejecutiva no adicione irregularmente, contradiga o desconozca aquello que ha sido ya decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso declarativo previo.

luego, pero no será raro que se demore o se interrumpa, y no necesariamente por causas achacables a la contumacia administrativa: la planificación del derribo y el cumplimiento de los requisitos legales (prevención de riesgos laborales o civiles, contratación de las obras, gestión de los residuos de la demolición...) impide y desaconseja una ejecución instantánea. De ahí que la posible modulación a la baja que contempla el art. 104.3 LJ es sana y comprensible con carácter general, pero también lo sería la posibilidad opuesta, que hay que sobreentender contemplada en el art. 109.1.b) LJ. Esa prórroga o dilatación cobra mayor sentido cuando lo que se trata de resolver en el incidente de ejecución no son cuestiones orgánicas, temporales o instrumentales, sino las circunstancias determinantes de una presumible «imposibilidad legal o material» de ejecutar ex art. 105.2 LJ.

Otro de los reproches comunes al esquema de plazos para la ejecución es también discutible: el hecho de que una eventual prolongación de los plazos de cumplimiento de los fallos en lo contencioso-administrativo suponga una disparidad de trato respecto de lo previsto en la legislación procesal civil puede estar justificado en atención a las diferentes posiciones y dimensiones de las partes enfrentadas en cada uno de los ámbitos (civil y contencioso-administrativo). En efecto, cuando lo cuestionado en el proceso contencioso-administrativo es la legalidad de una obra o infraestructura pública, detrás de o junto a la Administración demandada titular de la misma se halla la población destinataria o beneficiaria, mientras que en un proceso civil en el que se cuestiona la licitud de una obra, es difícil imaginar un colectivo numeroso e indeterminado que resulte afectado mediatamente, más allá del titular de aquélla. En el mismo sentido, una condena civil de la que resulte la demolición de una obra ilegalmente construida implica procesalmente solo al titular de la misma, mientras que en el contencioso-administrativo caben dos supuestos: que la obra condenada sea pública (de modo que la Administración titular haya sido únicamente la parte demandada) o que se trate de una obra privada (de modo que lo impugnado haya sido el acto policial de la Administración, pero quien deba soportar las consecuencias de la condena sea el particular). Por estas mismas razones, que se suman a la complejidad intrínseca a la demolición de instalaciones de gran envergadura y proyección social, parece excusable que no proceda el despacho automático de ejecución y que los plazos para la ejecución se deban tratar con una lógica flexible.

Dicho esto, los problemas de diseño legal de la ejecución no se encuentran, por lo tanto, ni en el trámite que la articula ni en su ya desmentida dilatación temporal. Son otros los defectos, y externos al sistema de la ejecución, aunque propios del sistema procesal.

III. LA PREVENCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS EN LA EJECUCIÓN MEDIANTE LA JUSTICIA CAUTELAR

La cicatería judicial en la dispensación de la tutela en vía cautelar conduce a la normalización de la «táctica de hechos consumados» (10). Pero no solo la aplicación del sistema, sino su propio diseño normativo, se encuentra en la base de las disfunciones: recientemente se ha criticado la amplitud e indeterminación de una regulación de las medidas cautelares que no registra supuestos tasados ni para su otorgamiento ni para su denegación, descargando sobre los órganos jurisdiccionales la tarea de administrar justicia cautelar sin más asidero legal que la constatación de un *periculum in mora* (11).

En la cuestión que nos ocupa, la impugnación judicial de proyectos de infraestructuras, construcciones e instalaciones de titularidad pública a realizar en ubicaciones especialmente sensibles sería un supuesto ejemplar para la dispensación de una suspensión cautelar automática o, al menos preferente. Estas ubicaciones sensibles podrían ser todas o algunas de las siguientes: los espacios naturales protegidos (incluyendo en ciertos casos extremos sus zonas periféricas de protección), las zonas de servidumbre de protección de costas, las zonas de policía de aguas, las zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua declarados de protección especial, las zonas inundables, los suelos contaminados y las inmediaciones de bienes de interés cultural.

Otro de los problemas asociados a la dispensación de justicia ambiental cautelar es el coste de su acceso, debido a la exigencia de cauciones a modo de «medidas contracautelares» proporcionales al importe de los proyectos suspendidos. Es lugar común que la imposición de fianzas millonarias tiene un efecto limitador de la potencia del sistema de justicia cautelar ambiental, al ser inasumibles para organizaciones ambientales sin ánimo de lucro (12). La imposición de caución es potestativa ex art. 133.1 LJ, debiéndose valorar su oportunidad en función de circunstancias tales como la irreversibilidad del

(10) Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «La ejecución de sentencias sigue siendo un auténtico quebradero de cabeza veinte años después de la aprobación de la LJCA», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n° 100, 2018, pp. 177-178; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», en *Revista de Administración Pública* n° 203, 2017, p. 141.

(11) CASARES MARCOS, A.: «Eficacia de las medidas cautelares en lo contencioso-administrativo», en LÓPEZ RAMÓN F.; VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo: Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Murcia, 2019, pp. 355-404.

(12) Vid. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus», en *Revista catalana de Dret ambiental*, vol. IX n° 1, 2018, pp. 43-46.

daño, la apariencia de buen Derecho, la falta de medios económicos del recurrente, entre otros (13).

En suma, la tutela cautelar es un magnífico instrumento colateral de mejora del sistema de ejecución de las condenas, de manera que se filtren adecuadamente los casos y se impida la consolidación de situaciones de hecho difíciles o imposibles de revertir sin causar más daños que los generados por esas mismas situaciones.

IV. LA POSIBILIDAD DE DECLARAR LA IMPOSIBILIDAD DE EJECUTAR

La legislación procesal admite, aun de manera muy restrictiva, la inejecución de sentencias condenatorias cuando dicha ejecución sea imposible, en cumplimiento del brocardo *ad impossibilia nemo tenetur*. A pesar de los recelos que suscita la previsión legal de la imposibilidad de ejecución de sentencias, ésta no se opone al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Como cualquier otro derecho fundamental, éste puede ser limitado por una ley, siempre y cuando se respete su contenido esencial. La ejecución de las sentencias absoluta e irremisible no integra dicho contenido esencial ni vulnera el art. 118 de la Constitución (14). Como tempranamente advirtió GARCÍA DE ENTERRÍA, «el art. 24 CE no constitucionaliza el derecho a la ejecución *in natura*, sino que la posibilidad de la ejecución sustitutiva ha de ser admitida como normal en la jurisdicción contencioso-administrativa, del mismo modo que lo es en la civil» (15). El *quid* de la cuestión reside, entonces, en el concepto de imposibilidad y en las especies o modalidades que contempla el art. 105.2 LJ, la material y la legal.

(13) La casuística judicial ha revelado la innecesariedad de caución para acordar la suspensión cautelar de, por ejemplo, un hotel (STSJ de Andalucía de 17 de marzo de 2008), un puerto (Auto del TSJ de Canarias de 15 de junio de 2009), un parque eólico (STS de 11 de octubre de 2011), o una macroubanización (STSJ de Castilla y León de 29 de enero de 2010). *Vid. el Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la Decisión IV/9(f) de la reunión de las partes del Convenio de Aarhus*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, pp. 22-25.

(14) La STS de 31 de mayo de 2005 (que avaló la inejecución de la STS de 14 de julio de 1997, declarativa de la nulidad del proyecto del embalse de Itoiz) afirmó, citando la doctrina constitucional sobre las diferentes modalidades que puede revestir la ejecución de la sentencia (resumida en la STC 73/2000, de 14 de marzo) que «tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario u otro tipo de prestación. De acuerdo con lo anterior, el legislador puede establecer, sin afectar al contenido esencial del derecho, los supuestos en que puede no aplicarse el principio de identidad y sustituirse por una indemnización».

(15) La afirmación, que suscribo plenamente, se toma del GARCÍA DE ENTERRÍA —abogado de las empresas eléctricas titulares de la central nuclear de Ascó en su litigio contra la Diputación Provincial de Tarragona dirimido por la STC 112/1983, de 5 de diciembre).

En cuanto al concepto, interesa discurrir si por imposibilidad hay que entender la total inviabilidad de la ejecución o si cabe alguna figura aproximada o equivalente, en cumplimiento del brocardo *difficultas magna impossibilitati aequiparatur*. Aunque algún pronunciamiento del máximo intérprete de la Constitución parece naturalizar la asimilación entre dificultad e imposibilidad, la jurisprudencia ordinaria no la admite con carácter universal (16). Una lectura literal de la norma conduce a una situación comprensible en abstracto, pero que introduce una rigidez en la práctica que impide el natural ejercicio judicial de la ponderación de principios y valores tales como los de legalidad, eficacia, eficiencia y proporcionalidad.

Las soluciones a la rigidez indicada han de hallarse, pues, en el análisis de las especies de la imposibilidad recogidas en la ley procesal. En este sentido, la imposibilidad material no parece ser causa suficiente para enervar una condena a demoler una obra y repriminar su emplazamiento, lo cual siempre es, en abstracto, técnicamente viable (17). Por lo tanto, interesa discurrir sobre el significado y alcance de la imposibilidad legal, la única causa justificativa de la inexecución «en sus propios términos» que parece ser aplicable a los supuestos de condenas ambientales. En efecto, un cambio normativo de rango legal operado con posterioridad al fallo determinaría la aplicación de esta causa. La modificación sobrevinida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate supone la alteración de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta y, como regla general, se puede oponer a

(16) Vid. la STC 22/2009, de 26 de enero, que a la sazón versa sobre una demolición de una vivienda ilegal en Siero (Asturias): en ella se afirma que «privar de efectos, en un momento posterior, al pronunciamiento judicial entonces emitido (resulta) sólo posible cuando concurren elementos que impidan física o jurídicamente su ejecución o que la dificulten por concurrir circunstancias sobrevinidas impeditivas». Pero en la STS de 8 de abril de 2014 se dice que «el superior coste o la mayor complejidad de las demoliciones a realizar no son causa suficiente para afirmar que la sentencia sea de imposible cumplimiento», en la STS 30 de abril de 2010, que «la complejidad no puede ser equiparada a la imposibilidad»; en la STS de 21 de junio de 2012, que «la dificultad de la ejecución, que no puede negarse, no comporta sin embargo su imposibilidad. Entre lo difícil y lo imposible media una diferencia sustancial, que el primero se logra poniendo el esfuerzo y trabajo necesario y el segundo no». No obstante, hay sentencias en sentido opuesto, tal y como refiere GUTIÉRREZ COLOMINA, V. «La ejecución de sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n° 100, 2018, pp. 240-241.

(17) Se dice en abstracto, pues habrá supuestos marginales de imposibilidad vid. el caso relatado por FORTES MARTÍN, A.: «La cuadratura del círculo o la imposible ejecución total de la de la sentencia del caso “Ciudad Santo Domingo-aeropuerto de Madrid/Barajas” (estudio de las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2011)», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (coords.): *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández, vol. I, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 1° ed., 2012, pp. 1157-1191.

la ejecución de una sentencia firme (18). En principio, el cambio normativo sobrevenido debe revestir rango legal, si bien en algunos casos la jurisprudencia admite las regularizaciones por la vía de las modificaciones en el planeamiento urbanístico siempre que se cumplan ciertos requisitos, sobre todo el de la justificación de los cambios de planeamiento en criterios superiores a la voluntad de legalizar (19).

El objetivo último del art. 105.2 LJ es, en caso de que concurra la imposibilidad de ejecución, asegurar «la mayor efectividad de la ejecutoria», lo que implica que la efectividad puede ser objeto de graduación, aunque la ley imponga una tendencia al máximo. La ejecutoria puede así ser concedida como parcial (cuantitativa y cualitativamente), debiendo ser compensada en la parte incumplida con una indemnización o con otro tipo de medidas equiparables (20).

No obstante, ante las dificultades de aplicar las causas de imposibilidad de ejecución, lo ideal sería incorporar a la ley una causa más genérica que las vigentes, de imposibilidad por interés público, acaso reforzando el deber de motivación de la Administración solicitante de las circunstancias que sustenten su pretensión de ejecución sustitutiva (21). No cabe sino lamentar la pérdida

(18) Así se desprende de la jurisprudencia constitucional vertida en varias sentencias, de las que cabe destacar la citada STC 22/2009, de 26 de enero.

(19) Requisitos colacionados por GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: «La ejecución de sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n° 100, 2018, pp. 237-242.

(20) Como recuerda FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: «La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico (Parte segunda)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* n° 21, 2010-1, p. 32, «el órgano jurisdiccional puede —incluso de oficio— adoptar cuantas medidas resulten necesarias para la ejecución de la sentencia, aunque fuere de una forma diferente a la contemplada en el fallo, y sin tener que recurrir, de forma irremisible y necesaria, al mecanismo expresamente previsto de la indemnización». El autor propone como ejemplo de medidas alternativas la modificación obligatoria del planeamiento, la inclusión de determinaciones urbanísticas de carácter público o social (con las que tratar de compensar la vulneración de las normas urbanísticas cuya eliminación no ha resultado posible), la participación o la colaboración material o económica de los causantes y responsables de la infracción o de los beneficiarios de la misma... se trataría, en su opinión, de medidas adecuadas para paliar o rehabilitar la situación de hecho producida y de imposible alteración futura. En este mismo sentido, sería concebible la imposición de una indemnización compensatoria sin destinatario específico, sino destinada a resarcir al interés general por la inexecución de la condena. Esta indemnización de este tipo procedería precisamente —aunque no sólo— en procesos instados en virtud de la acción pública (de este modo se dificultaría el oportunismo en el recurso a esta legitimación —casi— universal).

(21) Tal era el contexto legal vigente cuando se pronunciaron las sentencias exhaustivamente analizadas por GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.: *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Thomson – Civitas, Madrid, 2008, pp. 245 a 255. En efecto, las causas que la jurisprudencia admitía como determinantes de la imposibilidad de

de algunas piezas en la maquinaria procesal que, aunque en el pasado propiciaron abusos, hoy rendirían un servicio impagable: se trata del art. 228 de la Ley del Suelo de 1956 (que habilitaba la prosecución o conservación de la obra condenada, con indemnización al perjudicado), convergente con las extintas causas de inejecución del art. 105.2 tal y como venían formuladas en la Ley jurisdiccional de aquel mismo año («peligro de trastorno grave del orden público» y «detrimento grave de la Hacienda Pública») (22).

En la actualidad, «el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos» (fórmula más restrictiva que la de «peligro de trastorno grave del orden público») no es causa de suspensión ni de ejecución del fallo, sino de expropiación de los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme. Esta posibilidad de sustituir el fallo por una indemnización, expropiatoria en este caso, no vulnera del principio de división de poderes ni «supone una intromisión ilegítima en la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado» (23). La sustitución de la condena por su equivalente económico no es un recurso ordinario sino

ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo eran: los cambios normativos; la existencia de terceros de buena fe —especialmente aquellos que pueden invocar el art. 34 de la LH y el 24 CE—; la construcción de una obra pública que pueda resultar obstaculizada por la ejecución de la sentencia; la incidencia sobre la prestación de un servicio público; la inviabilidad técnica o las dificultades prácticas de una demolición; el transcurso del tiempo; un simple cambio de las circunstancias de hecho, o la existencia de una sentencia firme de otra jurisdicción). La LJ vino a impedir.

(22) Sobre la posibilidad de reimplantación de una fórmula basada en el artículo 228 de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 corregido, *vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «Proceso contencioso-administrativo y urbanismo: semejanzas y diferencias de los casos francés y español», *cit.*, pp. 82-83 y 94-95. En opinión de este autor, procede restringir la demolición «a los casos de construcciones realizadas sin permiso o en zonas protegidas por razones patrimoniales o ambientales en sentido amplio», sirviéndose de una reformulación revisada del «viejo artículo 228 de la Ley del Suelo de 1956 de forma que en casos como los más atrás comentados el Juez o Tribunal de la ejecución pudiera dirigirse a la Administración para que en el plazo de dos meses manifestara si, por razones de interés público debidamente justificadas, considera procedente seguir o conservar las obras. De la manifestación correspondiente se daría traslado a las partes y, a la vista de todo ello, el Juez o Tribunal resolvería finalmente lo que considerase oportuno». De esta forma, «nos ahorraríamos el espectáculo vergonzante de unas Sentencias muy rigurosas que, sin embargo, se quedan en una suerte de limbo, pues ni se ejecutan, ni se puede declarar formalmente que su ejecución es legalmente imposible porque no se dan los requisitos que la jurisprudencia dominante considera imprescindibles para formular dicha declaración». (*Vid.* asimismo, a propósito del principio de regularización impulsado por la reciente reforma del Código de Urbanismo francés, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», RAP n° 203, 2017, pp. 143-145 y 159-160).

(23) Contra el parecer de BAÑO LEÓN, J. M^o: «La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998», en *Revista Gallega de Administración Pública* n° 57, 2019, p. 278.

excepcional, corresponde al órgano judicial y no a la Administración, y es, como todo trámite procedimental sustantivo de una expropiación, impugnabile. No hay, por lo tanto, razones para la suspicacia, porque el órgano judicial es árbitro y supervisor de esa expropiación en sede de ejecución.

El art. 105.3 LJ admite una interpretación flexibilizadora, puesto que de una condena a la Administración en materia urbanística o ambiental puede derivarse una «alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos» si por tal entendemos la afectación a la prestación de determinados servicios esenciales para la población, por ejemplo los suministros eléctrico e hídrico (24). No es descabellado imaginar en qué medida la desaparición de una infraestructura pública recién construida (depuradora, acueducto, vía o puente, aeropuerto o puerto, instalación penitenciaria, centro educativo, cuartel o comisaría, etc.) o incluso privada (central de producción de energía, instalación de telecomunicaciones, etc.) pueda producir «peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos» (impidiendo, por ejemplo, la libre circulación, la seguridad pública, la escolarización, etc.). Así pues, cabría recurrir al mecanismo de la expropiación de derechos o intereses reconocidos en sentencia como remedio alternativo a la ejecución de una condena cuya ejecución comprometiese gravemente la instalación tempestiva o la permanencia de una infraestructura pública de gran importancia, o generase un coste colateral insostenible para las arcas públicas.

Tampoco es causa de suspensión ni de ejecución del fallo el potencial «trastorno grave a (la) Hacienda (de la Administración condenada)», pero sí de modulación de la ejecución: el art. 106.4 LJ contiene una sana regla que habilita el cumplimiento gradual de la sentencia. Se comprende que este mecanismo opere solo en el caso de las condenas pecuniarias, pues el resultado de la ejecución diferida será indistinguible del previsto originariamente, salvo por el decaje temporal y las mínimas variaciones en la cuantía abonada. Sin embargo, no se comprende bien que, si el fundamento de este privilegio

(24) Se trata de supuestos que ya se han verificado en el pasado: en 1982, el Gobierno logró impedir la ejecución de una sentencia de la Audiencia Nacional que, anulando la concesión de aguas y la autorización de vertidos de la central nuclear de Ascó, habría impedido su entrada en funcionamiento, con la consiguiente pérdida de una producción anual de 10,4 Twh (c. el 4% del consumo nacional actual) o un sobreconsumo —y quema— de petróleo por valor de 1.800 millones de dólares anuales, hasta la evacuación de los respectivos proyectos de depuración de aguas y de seguridad de vertidos y el sometimiento de éstos a información pública. Más tarde, el ATS de 18 de enero de 1990 consideró de imposible cumplimiento una sentencia cuya ejecución habría comprometido la construcción del «túnel del Aramo», acueducto todavía hoy imprescindible para el abastecimiento de Oviedo. *Vid.* LOZANO CUTANDA, B.: «Artículo 105», *REDA* n.º 100 (Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998), 1998, p. 740 (nota 22).

es evitar trastornos a la Hacienda pública, no se puedan o deban también evitar dichos daños cuando de una eventual condena se deriven deberes para la Administración que impliquen la aplicación de gasto público, no ya por el capítulo presupuestario de «gasto corriente», sino por el de «inversiones reales» (y desinversiones, en lo que se refiere a las demoliciones). En todo caso, el gran valor de esta regla reside en la lógica procedimental que la sustenta: el respeto al principio de contradicción (se requiere previa audiencia a las partes) y la confianza en el órgano judicial (a quien se faculta para resolver sobre el modo de ejecución de la sentencia en la forma menos gravosa para la Administración).

En conclusión, parece haber elementos suficientes para sostener que la ejecución de las condenas es relativamente disponible cuando concurren circunstancias determinantes de una dificultad equiparable a la inviabilidad material de la ejecución, o cuando se produzca una modificación normativa sobrevenida —no necesariamente de rango legal— que no sea meramente elusiva de la condena. Además, la demolición de una infraestructura o instalación de servicio público (independientemente de su titularidad pública o privada) ordenada por una sentencia puede justificar la expropiación del interés en la reposición del lugar a su estado originario y trocarse por una indemnización sustitutiva, en la medida en que afecte a derechos ciudadanos. La expropiación de derechos o intereses reconocidos en sentencia emerge así como remedio alternativo a la ejecución de ciertas condenas por incumplimientos urbanísticos o ambientales. Una interpretación elástica y pragmática de los preceptos que regulan la ejecución de las sentencias en la LJ permite superar algunos contrasentidos, como el de que una condena pecuniaria gravosísima pueda ser modulada en su cumplimiento pero no así una orden de demolición que genere un coste inasumible para el erario. En cualquiera de los dos supuestos descritos (apreciación de la imposibilidad y expropiación del derecho a la ejecución del fallo) únicamente se requiere la concurrencia de dos factores: intervención de las partes y protagonismo judicial.

V. LA POSIBILIDAD DE EJECUTAR POR SUSTITUCIÓN MEDIANTE TRANSACCIÓN JUDICIAL

La prohibición de suspender el cumplimiento o de declarar la inejecución total o parcial del fallo va dirigida a la Administración eventualmente condenada y no a los órganos jurisdiccionales, que sí están facultados para restringir la ejecución temporal, parcial o totalmente, como se ha puesto en evidencia. Esta facultad puede ser requerida por las partes (en principio de la vencida, pero también de la vencedora, o incluso de ambas conjuntamente) y acaso de cualesquiera otras personas afectadas por el fallo (la misma Administración dirigida por un gobierno distinto del que regía en el momento de la condena;

otras Administraciones públicas cuyas competencias se verían afectadas por la ejecución; ONGs inspiradas en propósitos opuestos a los que pudieran haber guiado a las hipotéticas promotoras del proceso) (25).

Conforme al art. 103.1 y .2 LJ, los órganos judiciales ostentan la potestad de interpretar el sentido del fallo de sus resoluciones y hacer ejecutar sus propias decisiones, potestad que se extiende al *an* y al *quomodo* (26). Esta facultad solo está sujeta a control del Tribunal Constitucional por la vía recurso de amparo (por lesión del derecho a la tutela judicial efectiva) cuando las resoluciones sean incongruentes, arbitrarias, irrazonables o incurran en error patente. Congruencia y razonabilidad se erigen, por lo tanto, en requisitos habilitantes de la facultad interpretativa encaminada a la modulación —no necesariamente modificación— de los términos en que deba ejecutarse el fallo.

En efecto, el papel del órgano judicial no es el de vigilante pasivo de la ejecución, sino el de conductor de la misma. Quien ha conocido del asunto y resuelto la controversia es el sujeto más y mejor informado y cualificado para llevarla a efecto. Pero, sobre todo, es el agente del poder público específicamente dotado para articular la garantía procesal, la última (y por ello máxima) garantía del Estado de Derecho. Lo ideal es que se lleve a la sentencia, o se disponga en ella, el modo de materializar la resolución de la disputa, sin necesidad de llegar al incidente de ejecución. Con carácter previo a la ejecución, se puede haber consignado la forma y términos de la decisión judicial en términos flexibles, siempre con respeto al principio de congruencia procesal, vinculando la forma y términos tanto del fallo como de la ejecutoria a los *petita* de las partes. En caso de que los *petita* no permitan alcanzar un fallo modulable, será en fase de ejecución cuando proceda acomodar ésta al fallo (27). En cualquiera de los dos supuestos, la intervención de las partes y la responsabilidad del órgano judicial garantizan la legalidad, la transparencia y la justicia de la solución ejecutoria que se adopte.

Como explica EZQUERRA HUERVA, la solución al enquistamiento de procesos judiciales que, una vez resueltos de manera formal y sustantiva, se demoran

(25) A estos efectos puede resultar ilustrativo el escenario dibujado tras la expiración del plazo de la concesión para el aprovechamiento hidroeléctrico que propició la construcción en 1954 de la presa de los Toranes (río Mijares, Albentosa, Teruel), que enfrenta a partidarios (colectivos ecologistas y la propia Confederación Hidrográfica del Júcar) y detractores (Ayuntamientos de la zona, regantes y colectivos vecinales) de la demolición de la presa.

(26) Vid. el ATC 53/2014 de 24 de febrero (FJ 3°): «... el proceso de ejecución no es un procedimiento de aplicación mecánica del fallo; es un proceso en sentido estricto que sirve para adaptar ese fallo a las circunstancias que la sentencia no pudo tomar en consideración (por acaecer después de que se dictase el acto administrativo enjuiciado o de la propia sentencia)».

(27) Son varias las prerrogativas judiciales en la línea conciliatoria aquí apuntada, por ejemplo, las recogidas en los arts. 33.2, 65.2 y 77 LJ, aunque concebidas para operar en los momentos pre e intraprocesal y, por lo tanto, no aplicables al momento de la ejecución.

en su ejecución material se encuentra en la transacción procesal. El autor defiende la plena legitimidad del cumplimiento transaccional o convencional de determinadas sentencias contencioso-administrativas (las estimatorias, firmes y susceptibles de ejecución), con sujeción a ciertos límites materiales (la multiplicidad de soluciones ejecutorias, la legalidad de la transacción —en su vertiente de no ilegalidad— y su inocuidad para el interés público o el de terceros y su compatibilidad con el ordenamiento jurídico, la exigencia de que la transacción suponga el correcto cumplimiento de la sentencia) y formales (el impulso judicial del trámite, la conveniencia de la suspensión de la ejecución del fallo y la necesaria homologación judicial de la transacción) (28).

Interesa en particular a nuestros efectos el argumento de EZQUERRA HUERVA: ya que las partes gozan de un poder de disposición sobre las pretensiones (a la postre sobre el proceso, también en sede de ejecución de sentencia), y dado el carácter materialmente rogado de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas, al órgano judicial director del proceso se le deben reconocer plenas facultades para acomodar las pretensiones de ambas partes y lograr una ejecución material y no solo formal, compatible con una legalidad que incluye las normas sustantivas, las procesales pero también los principios generales del Derecho (en particular, el de proporcionalidad).

En este sentido, cabe contemplar la posibilidad de que los recurrentes se conformen con una victoria principal o moral (29). Como afirma SORIANO GARCÍA, «lo que pretende el administrado (recurrente) no es que se lleve a efecto puro y debido el contenido declarado en la resolución judicial, sino satisfacer su derecho o su interés legítimo» (30). Se abre espacio, por lo tanto, a la creatividad de los intervinientes en el proceso, bajo el liderazgo del órgano judicial, con el fin de alumbrar soluciones imaginativas en la línea de las encontradas por algunos tribunales de instancia (31).

(28) EZQUERRA HUERVA, A.: «El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas», en *Revista de Administración Pública* n° 210, 2019, pp. 217-258.

(29) O incluso que el órgano sentenciador les obligue a conformarse, considerando que el mero pronunciamiento de la sentencia condenatoria de la Administración suple la indemnización debida al damnificado en concepto de derechos morales: tal es la doctrina recogida en las SsTS de 3 de marzo y 6 de mayo de 1999, 2 de noviembre de 2006 y 10 de abril de 2012, relativas a la anulación judicial de sanciones: «la mera existencia de un posible daño moral no siempre ni necesariamente puede resarcirse económicamente... la presente sentencia constituye en sí misma una satisfacción equitativa suficiente por el daño moral». Esta doctrina invoca soluciones adoptadas por el TEDH (SsTEDH de 28 de octubre de 1998, *asunto Pérez de Rada*; y de 30 de noviembre de 2004, *asunto Fenech*).

(30) SORIANO GARCÍA, J.E.: *El Poder, la Administración y los jueces. A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial*, Iustel, Madrid, 2012, p. 27-28.

(31) Un caso reciente y paradigmático es el del edificio Conde de Fenosa (La Coruña), salvado del derribo en virtud del Auto de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de

La función principal —pero no única— de una condena contencioso-administrativa es expurgar la actuación administrativa viciada, pero también depurarla en la medida de lo posible, atendiendo a las posibilidades de conservación de actos y trámites y a la limitación del alcance de la invalidez de los planes y los actos posteriores al anulado) (32). Una lectura literal y contextual —bien que extensiva— del art. 105.1 y .2 LJ permite articular la «reorientación del papel de los órganos jurisdiccionales, desde la posición de censores inflexibles a colaboradores en aras de la *regularización* de lo que sea razonablemente subsanable, abanderados de un extraordinario rigorismo formal, indiferentes a los resultados prácticos de su labor (a veces gravosos para terceros e incluso para el propio interés público)» (33). Por ello no cabe

Galicia de 8 de febrero de 2019, dictado en ejecución de una sentencia de 2001 en recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el otorgamiento de una licencia para la rehabilitación del inmueble en 1997. La mediación de Pascual SALA entre los demandantes particulares, el Ayuntamiento demandado y la comunidad de propietarios del inmueble codemandada terminó expresándose en un pacto que incluía compromisos tales como la modificación del planeamiento, la adopción de un código de buenas prácticas urbanísticas, la construcción de viviendas de protección oficial y la indemnización económica de ciertos conceptos, todo sobre la base del mantenimiento de la obra ilegalmente autorizada y realizada. *Vid.* SORIANO GARCÍA, J. E.: «Solución extrajudicial de conflictos y ejecución de sentencias contencioso-administrativas. La mediación como remedio (asunto edificio Conde de Fenosa, La Coruña)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* n° 44, 2020.

(32) *Vid.* en este sentido la nueva senda doctrinal emprendida por el Tribunal Supremo en sus sentencias de marzo y mayo de 2020 respectivamente. Aunque la jurisprudencia está lejos aún de llegar al final del camino marcado por la doctrina, es indudable que ha emprendido el trayecto y que se puede confiar en que terminarán imponiéndose las interpretaciones doctrinales ofrecidas para superar la rigidez de las declaraciones de nulidad de los planes de urbanismo con efectos *ex tunc*: así lo auspicia FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Recurso de casación contencioso-administrativo y debates doctrinales: Sobre la finalidad de la casación y la STS de 27 de mayo de 2020 relativa a la calificación y efectos de los vicios de procedimiento en la elaboración y aprobación de planes urbanísticos», REDA n° 207, 2020, pp. 193-210. Por ahora, el TS ya ha accedido a modular territorial y sectorialmente los efectos de sus declaraciones de nulidad de los planes, discriminando entre supuestos determinantes de la nulidad total y de la parcial (*vid.* las SsTS de 4 de marzo, 25 y 27 de mayo del 2020 (casos «Sant Vicenç dels Horts», «O Boqueixó» y «Yaiza» respectivamente). Resta por saber si «en la elaboración de un plan urbanístico, dictado en ejecución de un pronunciamiento jurisdiccional que declaró su nulidad, cabe conservar actos y trámites de similar contenido de la disposición anulada, así como subsanar los vicios detectados o, por el contrario, dada la radicalidad de la declaración de nulidad y sus efectos *ex tunc*, deviene necesaria una nueva tramitación integral»: tal era la cuestión sometida a juicio en casación por el ATS de 17 de enero de 2019, que quedó sin respuesta tras haber declarado la STS de 17 de febrero de 2020 la pérdida del objeto del recurso debido a la firmeza desde 2016 de la declaración de nulidad del Plan especial del paisaje protegido de La Geria, de modo que por ahora persiste la respuesta negativa dada por la STS de 6 de septiembre de 2016 (Plan general de Cartagena).

(33) *Vid.* FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: «Eficacia de las sentencias en lo contencioso-administrativo», en *Veinte años de la ley de lo contencioso administrativo. Actas del XIV Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2019, p. 435.

sino adherirse al clamor por un apoderamiento real de los órganos judiciales para que ejerzan, también en el momento de la ejecución, un papel no meramente revisor, sino también arbitral y de composición de intereses, debidamente expresados por las partes (34).

VI. EL OBJETO DE LA EJECUCIÓN SUSTITUTIVA DE LAS CONDENAS AMBIENTALES: EL RECURSO A LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN Y OTRAS MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Admitida la posibilidad de ejecutar ocasionalmente las condenas en términos distintos de los fijados originalmente en las sentencias, cuando existan causas que lo justifiquen y medie acuerdo entre las partes y/o disposición judicial para autorizarlo, procede explorar las distintas modalidades de un eventual cumplimiento por equivalencia que sustituya a la demolición de ciertas obras e instalaciones.

La opción por alguna de las modalidades imaginables va a estar condicionada por varios factores, tales como el tipo de obra o sentenciada de demolición (edificio o infraestructura), la titularidad de la misma (pública o privada) y su eventual declaración de interés general —o, en su caso, autonómico—, el fundamento de la condena (la infracción, sustantiva o formal, de normativa urbanística o ambiental) y la condición del solicitante de la ejecución (actor legitimado o, por el contrario, ejerciente de la acción pública). También se deberán tener en cuenta los términos de la condena a ejecutar, los cuales, a su vez, habrán sido establecidos en función de las pretensiones (declaración de nulidad o anulación total o parcial de autorizaciones, con o sin conservación de actos y trámites; reposición o restauración del lugar a su estado anterior). En ausencia de reglas formales para el tratamiento de todos estos elementos en la fase de ejecución de la sentencia, su consideración parece quedar abierta a la libre apreciación del órgano judicial.

La exigencia de una indemnización pecuniaria emerge como el instrumento de ejecución alternativa por excelencia, máxime cuando la solución que se ha impuesto es la expropiación de los derechos reconocidos en la sentencia. En estos casos, una de las cuestiones a resolver es la cuantificación de la

(34) Ello a pesar de que algunos autores lamentan su conformismo y recelan de su convicción para hacer pleno uso de los «abundantes medios a su alcance para hacer cumplir los fallos»: conformismo señalado por SORIANO GARCÍA, J.E.: *El Poder, la Administración y los jueces. A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial*, Iustel, Madrid, 2012, p. 28 (nota 3); recelo expresado por BAÑO LEÓN, J. M^o, «Capítulo 6. Medidas cautelares y ejecución de sentencias: balance de la Ley 29/1998», en CUDERO BLAS, J., PONCE SOLÉ, J. (coords.), *Balance y perspectivas...*, cit., p. 121.

condena sustitutiva, que cabría cifrar en el coste de la demolición de la obra y, en su caso, de la repristinación del entorno (35). Otra cuestión no menos importante sería el destino de las sumas exigidas, que bien podría hallarse en el Fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros regulado en el art. 33 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, *de responsabilidad medioambiental*, fondo cuya vocación se corresponde plenamente con la dimensión general del impacto ambiental que se va a consolidar de resultas de la ejecución sustitutiva.

Sin entrar ahora a discurrir sobre la procedencia de introducir la lógica de la compensación ambiental en el mecanismo procesal de ejecución de sentencias por equivalencia, sí cabe lamentar la falta de efectividad —por omisión de su desarrollo reglamentario— de una herramienta de compensación idónea para materializar las condenas sustitutivas: la adquisición de créditos de los bancos de conservación. Conforme al art. 61.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, *del patrimonio natural y de la biodiversidad*, «razones imperiosas de interés público de primer orden, *incluidas las de carácter socioeconómico*» permiten a las Administraciones competentes en materia ambiental dejar sin efecto las prohibiciones establecidas para garantizar la conservación de los hábitats adoptando medidas para garantizar la «no pérdida neta de biodiversidad», también mediante la figura de los bancos de conservación.

El juego entre administrado recurrente, Administración condenada y órgano judicial sentenciador es configurable de tal modo que este último pueda conmutar la demolición de la obra por la realización de una inversión en un banco de hábitats en un determinado plazo. A este propósito ayudaría notablemente el reconocimiento expreso del principio (francés) de intangibilidad de la obra pública, para que el órgano judicial deba considerar la viabilidad de la regularización de las obras en atención a sus características y dimensiones y, subsidiariamente, evaluar las desventajas de su presencia para la totalidad de los intereses concurrentes, así como los efectos negativos de su

(35) Cabría añadir, a modo de compensación moral alguna suma para las partes que ven frustrada la ejecución in natura: en el caso de Marina de Valdecañas, a las dos ONG actoras se les había reconocido el derecho a percibir sendas indemnizaciones a tanto alzado de 250.000 euros, que no ingresarán íntegramente, en la medida en que se prescribe la demolición de todo lo construido: «...la consideración, junto a otros aspectos, de la inejecución parcial, en la determinación de la indemnización reconocida a las entidades ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA y ADENEX, supone que modificada esa circunstancia en cuanto la ejecución del fallo ordena la demolición de lo construido y en funcionamiento, se alteran notablemente los perjuicios a cuya reparación se atiende con las indemnizaciones establecidas, por lo que habrá de valorarse en la instancia la procedencia de una revisión y adaptación de dicho pronunciamiento del punto V de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020».

demolición para el interés general, atendiendo especialmente al principio de proporcionalidad (36).

Por lo demás, con carácter complementario a la monetización y conmutación del derribo, la ejecución sustitutiva podría también incorporar un mandato a la Administración condenada para que realice los estudios acreditativos de la degradación de los valores ambientales que legitimen la inaplicación del principio de no regresión, en su caso, para que se desclasifique el lugar afectado, previa la disposición, en su caso, del procedimiento participativo que corresponda.

VII. CONCLUSIÓN

El principio de legalidad y la preservación de la separación de poderes exigen la defensa del buen fin de los procesos judiciales instados contra los proyectos de obras, infraestructuras e instalaciones vulneradoras de la legalidad urbanística y ambiental. Desde un punto de vista dogmático solo cabe contemplar la efectividad de las sentencias como un reflejo de su completa ejecución. No obstante, desde un punto de vista pragmático, soportado en el propio diseño legal del sistema de ejecución procesal contencioso-administrativo, es necesario y posible modular los excesos derivados de la sacralización de la ejecución *in natura* de ciertas condenas.

El rigor en la aplicación judicial del principio de no regresión ambiental, y algunas deficiencias del sistema de justicia cautelar (normalmente derivadas de la exigencia de cauciones inaccesibles para los recurrentes), facilitan la consolidación de situaciones indeseables para el medio ambiente pero inasumibles para la seguridad jurídica. Teniendo en cuenta esta realidad, y para evitar la producción de males mayores, es preciso considerar la posibilidad de reconducir las condenas en su fase de ejecución, respetando ciertas condiciones: la anuencia de las partes y la sanción judicial.

Los efectos de una sentencia condenatoria que ordene la demolición de una obra ultimada o próxima a su culminación son evidentes, y se traducen en perjuicios de diversa magnitud no tanto para la Administración condenada, sino para el interés general. La reducción de una obra declarada ilegal a escombros físicos y también jurídicos (por ejemplo, tributarios) puede suponer la reparación de un daño jurídico (la infracción normativa), pero a costa de la producción de otro (la pérdida de una inversión real destinada al servicio público, o la

(36) Así se manifiesta FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «Confirmación de la sujeción de los proyectos de obras en vías urbanas, como la reforma de la M-30, a evaluación de impacto ambiental (comentario a la STSJ de Madrid de 11 de febrero de 2011)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* n° 23, 2011, pp. 115-121.

destrucción de una propiedad privada) además de un desembolso económico no menor. La evitación de un daño ambiental suele conllevar la producción de otros, normalmente consistentes en la generación de residuos especiales y gases de efecto invernadero, sin la certeza de lograr una reposición total de los valores ambientales originarios afectados por la construcción declarada ilegal.

Es por ello que se deben aprovechar las diversas oportunidades que brindan las normativas procesal y sustantiva para que, una vez producido y consolidado un daño ambiental de resultados de una actuación administrativa —fundamentalmente, la construcción de una obra pública sobre suelos merecedores de algún tipo de protección ambiental o urbanística, pero también la de obra civil privada y la edificación residencial o comercial—, el reproche judicial no se traduzca inexorable e irremisiblemente en un perjuicio mayor. A la vista de las amplias facultades que ostentan los órganos judiciales para la conducción de la ejecución de las sentencias, y considerando la posible existencia de razones de interés público ajenas a la laxitud o de la contumacia administrativa, hay que allanar el camino a la ejecución alternativa de determinadas sentencias contencioso-administrativas recaídas en procesos de protección del medio ambiente, justamente por motivos de protección ambiental.

La elasticidad en la interpretación del concepto de imposibilidad material, la posibilidad de recurrir a la expropiación de los derechos reconocidos en sentencia y la popularización del mecanismo de cumplimiento transaccional de las sentencias, combinados con instrumentos compensatorios de daños ambientales tales como los bancos de conservación puede favorecer una ejecución de sentencias que sea satisfactoria para todas las partes intervinientes en el proceso, sin menoscabo del interés general ni del principio de legalidad. El desarrollo de la figura de los bancos de conservación puede servir, por lo tanto, a un propósito inusitado, cual es el de articular ese cumplimiento de sentencias por equivalencia que ha empezado a abrirse camino en nuestra praxis judicial.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, J.M.: «La eficacia de las sentencias contra la Administración o la claudicación del Estado de Derecho», en *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 177, 2016, pp. 85-102.
- «La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998», en *Revista Galega de Administración Pública* n° 57, 2019, pág. 278.
 - «Capítulo 6. Medidas cautelares y ejecución de sentencias: balance de la Ley 29/1998», en CUDERO BLAS, J., PONCE SOLÉ, J. (coords.): *Balance y perspectivas de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en su XX aniversario*, Tirant lo Blanc 2019, pp. 109-128.

- BARCELONA LLOP, J.: «La obra pública y su protección jurídica en Francia. En especial, el principio de intangibilidad (*Ouvrage public mal planté ne se détruit pas*)», en *Revista de Administración Pública* n° 154, 2001, pp. 463-499.
- «Nuevas tribulaciones del principio de intangibilidad de la obra pública en Francia», en *Revista de Administración Pública* n° 164, 2004, pp. 371-388.
- CASADO CASADO, L.: «La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o mero desiderátum?», en *Revista General de Derecho Administrativo* n° 55 (Iustel, octubre 2020).
- CASTILLO BLANCO, F. A. «La ejecución propia e impropia de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n° 100, 2018, pp. 87-127.
- DE MIGUEL PAJUELO, F.: «Capítulo 7. La Ejecución de las Sentencias», en PALOMAR OLMEDA, A. (dir): *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Tomo II. Recursos, Ejecución de Sentencias y Disposiciones Comunes*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2ª ed., 2012, pp. 795 y ss.
- EZQUERRA HUERVA, A.: «El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas», *RAP* n° 210, 2019, pp. 217-258.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «Proceso contencioso-administrativo y urbanismo: semejanzas y diferencias de los casos francés y español», en *Revista de urbanismo y edificación*, n° 29, 2013, pp. 77-95.
- «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», en *Revista de Administración Pública* n° 203, 2017, pp. 139-162.
 - «Algunas reflexiones sobre las formas indirectas de un cumplimiento por la Administración de las sentencias de los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública* n° 73, 1974, pp. 151-178.
 - «La ejecución de sentencias sigue siendo un auténtico quebradero de cabeza veinte años después de la aprobación de la LJCA», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n°100, 2018, pp. 165-198.
 - «Eficacia de las sentencias en lo contencioso-administrativo», en *Veinte años de la ley de lo contencioso administrativo. Actas del XIV Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2019, pp. 405-442.
 - «Confirmación de la sujeción de los proyectos de obras en vías urbanas, como la reforma de la M-30, a evaluación de impacto ambiental (comentario a la STSJ de Madrid de 11 de febrero de 2011)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* n° 23, 2011, pp. 115-121.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: «La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico (parte segunda)», en *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación* n° 21, 2010-1, pp. 15-47.

- GEIS CARRERAS, G.: *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Atelier, 2ª ed., Barcelona, 2013.
- Problemas específicos y últimos avances jurisprudenciales en materia de ejecución de sentencias urbanísticas, en *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación* n° 21, 2010-1, pp. 129-153.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.: *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Thomson— Civitas, Madrid, 2008.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: «La ejecución de las sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n°100, 2018, pp. 191-248.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «Jurisdicción contencioso-administrativa e inejecución por la Administración de sus actos firmes (comentario a la STS de 20 de junio de 2005, recurso de casación núm. 3100/2003)», en GARCÍA DE ENTERRÍA E. y ALONSO GARCÍA R. (coords.): *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, volumen I. España, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2012, pp. 1519-1544.
- MARÍN ENRÍQUEZ, O.E.: «Los bancos de conservación en España y su estado actual», en *Actualidad Jurídica Ambiental* n° 111, 26 de abril de 2021.
- PEÑALVER I CABRÉ, A.: «Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos», en *Revista de Administración Pública* n° 190, 2013, pp. 149-194.
- *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo: legitimación y limitaciones económicas*, ed. Aranzadi, 2015.
- PÉREZ ALONSO, J.: «La ineficacia del sistema de ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo: reflexiones a raíz de la legislación, la jurisprudencia. La realidad cotidiana: ejemplos prácticos de modelos de “inejecución” de sentencias», en *Revista General de Derecho Administrativo* n° 40, Iustel, 2015.
- PICÓ LORENZO, C.: «La ejecución de sentencias», en *La nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, CGPJ, Madrid, 1999, pp. 465-530.
- REBOLLO PUIG, M.: «Nulidad de reglamentos y actos administrativos por contrariar sentencias», en *Revista Andaluza de Administración Pública* n° 104, 2019, pp. 45-105.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus», en *Revista catalana de Dret ambiental*, vol. IX n° 1, 2018, p. 1-53.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español», en *Revista de Administración Pública* n° 193, 2014, pp. 165-195.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Madrid, Iustel, 2010.

SORIANO GARCÍA, J. E.: *El Poder, la Administración y los jueces (a propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*, Iustel, Madrid, 2012.

- «Solución extrajudicial de conflictos y ejecución de sentencias contencioso-administrativas. La mediación como remedio (asunto edificio Conde de Fenosa, La Coruña)», en *Revista de Urbanismo y Edificación* n° 44, 2020.

