

RECURSO CASACION núm.: 3365/2014

Ponente: Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera

Bajo

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 1997/2016**

Excmos. Sres.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. José Juan Suay Rincón

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Ernesto Peces Morate

D. Mariano de Oro-Pulido y López

En Madrid, a 6 de septiembre de 2016.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3365/2014, interpuesto por Ecologistas en Acción -Coda-, representada por el procurador don Carlos Plasencia Baltés y asistido de letrado; la Junta de Compensación Parque de Valdebebas, representada por la procuradora doña Carmen Palomares Quesada y asistida de letrado; el Ayuntamiento de Madrid, representado por el procurador don Luis Fernando Granados Bravo y asistido de letrado de sus Servicios Jurídicos; don Luis Ignacio Martínez Alías, representado por la procuradora doña Susana Hernández del Muro y asistido de letrado; y la Fundación Fomento Hispania, representada por el procurador don José Joaquín Núñez Armendariz y asistida de letrado, contra el Auto dictado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 10 de junio de 2014, aclarado por Auto

de 24 de julio de 2014, recaído en el recurso nº 1328/1997, ejecución de títulos judiciales 554/2013, Pieza Principal, sobre denegación de ejecución de sentencia; habiendo comparecido como parte recurrida la Comunidad de Madrid, representada y asistida por la letrada de sus Servicios Jurídicos; Junta de Compensación Desarrollo del Este-Los Cerros, representada por el procurador don Antonio María Álvarez-Buylla Ballesteros y asistida de letrado; Junta de Compensación UZP. 02.04 Desarrollo del Este-Los Berrocales, representada por el procurador don Fernando Bermúdez de Castro-Rosillo y asistida de letrado; Comisión Gestora Ensanche de San Fernando, representada por el procurador don Manuel de Benito Oteo y asistida de letrada; Junta de Compensación de Valdecarros, representada por la procuradora doña Consuelo Rodríguez Chacón y asistida de letrado; Agrupación Gestora La Solana de Valdebebas, representada por la procuradora doña Carmen Palomares Quesada y asistida de letrado; Junta de Compensación del Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, representada por la procuradora doña Ana María Martín Espinosa y asistida por letrado; y el Ayuntamiento de Madrid, representado por el procurador don Luis Fernando Granados Bravo y asistido por el letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó el Auto de fecha 6 de febrero de 2014, por cuya virtud:

"con estimación parcial del incidente de ejecución promovido por la Procuradora de los Tribunales doña Susana Hernández del Muro, en nombre y representación del Letrado don Luis Ignacio Martínez Alías, y por el Ayuntamiento de Madrid se acuerda:

a) Tener por ejecutada la Sentencia en relación con:

- los terrenos de SNU-PE colindantes a la Cañada Real de las Merinas, que el NPG ha incluido en el ámbito UNP 4/04 "Desarrollo del Este-Ensanche de Coslada";

- los suelos de especial protección pertenecientes al APE.08.06 "Colonia Mingorrubio", UNPA.08 "Aravaca-La Escorzonera - Montes del Pilar" y APE.09.20 "Manzanares Norte".

- el UNP.04.07 "Remate Suroeste-Campamento", UNP.04.05 "Desarrollo del Este-San Fernando", el UNP.04.11 "Fuente Fría Norte", UNP 04.08 "Aravaca-La Escorzonera-Monte Pilar", APE 10/08 "Colonia Militar Cuatro Vientos", UZP 1/04 "Vallecas-La Atalayuela" y APR 10/02 "Instalaciones Militares de Campamento" sobre los que no se ha elaborado ningún documento de planeamiento,

- los suelos incluidos en el AOE.OO.01 "Equipamiento General Valdegrulla" y AOE.OO.02 "Sistema Aeroportuario de Barajas", el primero por no haber sido desarrollado desde la aprobación del PGUOM 1997 y el segundo en virtud de su evolución legislativa descrita en este Auto.

b.- Declarar la imposibilidad legal de ejecución en relación con los siguientes ámbitos:

- 1.- UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas".
- 2.- UZP 3.01 "Desarrollo del Este Valdecarros".
- 3.- UZP 2.04 "Desarrollo del Este Los Berrocales".
- 4.- UZP 2.03 "Desarrollo del Este Los Ahijones".
- 5.- UZP 2.02 "Desarrollo del Este Los Cerros".
- 6.- APR 19.04 "La Dehesa"
- 7.- APR 17/01 "El Salobral-Nacional IV".

c.- Acordar la nulidad:

- del Acuerdo de 27 de agosto de 2009 de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente la modificación del PG 00.319 en relación con el ámbito APE 10.08 "Colonia Militar de Cuatro Vientos",

- del PERI del ámbito APE 10.02 "Instalaciones Militares de Campamento".

d.- Se acuerda dar un plazo de treinta días a los personados como ejecutantes a fin de que presenten escrito instando y cuantificando la indemnización que estimen en relación con los daños y perjuicios que les haya provocado la declaración de imposibilidad legal de ejecución declarada en este Auto.

Sin costas".

Así como, con posterioridad, esta misma instancia jurisdiccional vino a dictar el Auto de fecha 10 de junio de 2014, aclarado por Auto de 24 de julio de 2014, por el que:

"con estimación parcial de los recursos de reposición interpuestos por el Letrado don Luis Ignacio Martínez Alías, la Asociación Ecologistas en Acción-CODA, la Fundación Fomento Hispania SLU y la Agrupación Gestora La Sola de Valdebebas, se revoca el Auto de 6 de febrero de 2014 en los términos expresados en el fundamento de derecho décimo de esta resolución, acordándose dar un plazo de 30 días al Ayuntamiento para que remita a esta Sección:

a.- En relación con el ámbito UZP 2.03 "Desarrollo del Este Los Ahijones":

- plano del ámbito delimitado en el Plan de 1985, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado;

- plano del ámbito delimitado en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado y del Estudio de Detalle de las parcelas TO-1, TO-2; TO-3 Y TO-4 del ámbito;

- ficha del ámbito incluida en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno así como las normas urbanísticas aplicables al mismo.

b.- En relación con el ámbito UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas":

- plano del ámbito delimitado en el Plan de 1985, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado;

- plano del ámbito delimitado en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado y de todas las actuaciones realizadas en dicho ámbito lo será desde la aprobación de la Revisión declarada nula;

- ficha del ámbito incluida en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno así como las normas urbanísticas aplicables al mismo.

No se hace declaración expresa sobre costas".

**SEGUNDO.-** Notificadas estas resoluciones a las partes, los ahora recurrentes presentaron escritos preparando sus correspondientes recursos de casación, el cual fue tenido por preparado mediante diligencia de la Sala de instancia de fecha 29 de septiembre de 2014, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la recurrente **Junta de Compensación Parque de Valdebebas** compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 17 de noviembre de 2014 su escrito de interposición del recurso, en el cual expuso los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra a) del artículo 87 de la Ley Jurisdiccional (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: en adelante LJCA), por cuanto el Auto de 10 de junio de 2014 resuelve cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia de cuya ejecución se trata. Infracción

del artículo 18.2 LOJP, artículo 71.1 a) y b), 73 y 103.2 y 4 LJCA. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

2) Fundado por el cauce del artículo 5.4 LOPJ, por vulneración del artículo 24.1 CE, artículo 18.2 LOPJ, artículo 103.2 LJCA, y su legal determinación en cuanto a la invariabilidad, intangibilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes, y contradicción con la jurisprudencia que se cita.

Terminando por solicitar:

a) se dicte sentencia en la que, con estimación del recurso, se casara la resolución recurrida, anulándola en cuanto dispone que los actos de gestión urbanística dictados en el ámbito del UNP 4.01 Ciudad Aeroportuaria Parque de Valdebebas pueden ser revisados en ejecución de las determinaciones del fallo de la Sentencia nº 216/2003 de fecha 27 de febrero de 2003 dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y,

b) ex artículo 95.2 d) LJCA, se dicte resolución en la que tenga por ejecutada la Sentencia nº 216/2003 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid y, en su consecuencia, se ordene el archivo de actuaciones del incidente de ejecución, pieza principal, de aquélla.

Con el pronunciamiento pertinente que proceda en cuanto a las costas procesales.

**El Ayuntamiento de Madrid** también compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 17 de noviembre de 2014 asimismo su escrito de interposición del recurso, en el cual expuso los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 87 de la Ley Jurisdiccional, en relación con el artículo 5.4 LOPJ, en lo que respecta a la existencia de contradicción entre lo resuelto en el fallo de la sentencia de 27 de febrero de 2003 y lo ejecutado en su cumplimiento. Vulneración de los artículos 24.1 y 118 CE, en relación con los artículos 103.2 y 4 y 104 y 109 LJCA y artículo 18.2 LOPJ, artículo 9.3 CE y artículos 103.2 y 4 y 104 y 109 LJCA. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 87 de la Ley Jurisdiccional, en relación con el artículo 5.4 LOPJ, en cuanto el auto impugnado resuelve cuestiones no decididas, directa o

indirectamente en la sentencia a ejecutar, y por tanto infringe el artículo 24.1 y 118 CE, artículo 18.2 LOPJ, así como el principio de seguridad jurídica (9.3 CE) y los artículos 71.1.a) y 72.2, 103.2 y 104 LJCA. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

Terminando por interesar el dictado de una sentencia por la que, con apreciación de los motivos de casación invocados y dentro de los términos en que aparece planteado el debate, estime el recurso, case el Auto de 10 de junio de 21014 y acuerde tener por ejecutada la Sentencia de 27 de febrero de 2003 y declare dar por terminado el incidente de ejecución de la misma y ordenar el archivo de las actuaciones, como tiene interesado el Ayuntamiento de Madrid en el escrito promotor del incidente.

El también recurrente, **don Luis Ignacio Martínez Alías**, compareció igualmente en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 14 de noviembre de 2014 su escrito de interposición del recurso, en el cual expuso los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 87 de la Ley Jurisdiccional, en relación con el artículo 88.1 d) LJCA. Infracción del artículo 103.4 LJCA en relación con los artículos 118, 24 y 9.3 CE, en relación con el artículo 18.1 y 2 LOPJ, y en relación con el artículo 72 LJCA. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

2) El auto recurrido ha infringido el artículo 73 LJCA, en relación con el artículo 72 y la doctrina jurisprudencial que interpreta el precepto, en relación con el artículo 9.3 CE oponiéndose al fallo de la Sentencia 216/2003 y la de 28 de septiembre de 2012 (RC 2092/11) al aplicarlo indebidamente a disposiciones generales de planeamiento de desarrollo anuladas por efecto de dichas sentencias.

3) Infracción de los artículos 108.1 b) y 108.2, al denegar al ejecutante inmotivadamente la restitución de zonas protegidas que la propia sentencia declara susceptibles de ser preservadas y denegar la actuación material de demolición de edificaciones inherente a la eficacia del fallo. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

4) Infracción del artículo 103.4 LJCA, en relación con los artículos 118, 24 y 9.3 CE, en relación con el artículo 18.1 y 2 LOPJ. al permitir la aprobación de una norma con finalidad de enervar la eficacia de las sentencias cuya ejecución se pretende, afectando directamente a la demanda de ejecución deducida el 8 de marzo de 2013. Inversión indebida de la carga de la prueba frente a la intencionalidad enervatoria declarada por la Administración.

Terminando por solicitar la estimación del presente recurso de casación casando y anulando el Auto de fecha 10 de junio de 2014 dictado en reposición contra el anterior de fecha 6 de febrero de 2014, dictados en el incidente (Pieza Principal) de ejecución de la Sentencia 216/2003 dictada en el recurso num. 1328/1997; y resuelva sobre el fondo de conformidad con las alegaciones expuestas, declarando: 1) en aplicación del artículo 103.4 LJCA, la nulidad de las disposiciones de ordenación derivada que se citan en el suplico de su escrito, por atentar contra la eficacia general del fallo con violación del principio de jerarquía normativa; 2) la nulidad también de los actos dictados en ejecución del planeamiento anulado que igualmente se enumeran, dictados tras la publicación del fallo en el BOCM de 3 de julio de 2008, en aplicación del mismo precepto de nuestra Ley Jurisdiccional antes mencionado (artículo 103.4 LJCA); 3) la nulidad asimismo de los actos dictados en ejecución del planeamiento anulado que se mencionan a continuación, dictados antes de la publicación del fallo en el BOCM 3 de julio de 2008, pero que contradicen la eficacia del fallo y deben ser anulados conforme doctrina de esta Sala, en aplicación del artículo 103.4 y 108 LJCA; 4) la reposición de estado y realización de las actuaciones materiales para la adecuada eficacia del fallo judicial que también se señalan después, en aplicación de los artículos 103.4, 108.2 y 109.1 c) LJCA; y, en fin, 5) la nulidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012, en aplicación del artículo 103.4 en relación con los artículos 118; 24 y 9.3 de la Constitución Española, en relación con el artículo 18.1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en relación con los artículos 72 y 73 LJCA.

En fin, por último, la **Fundación Fomento Hispania** compareció también en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 18 de noviembre de 2014 su escrito de interposición del recurso, en el cual expuso los siguientes motivos de casación:

ÚNICO.- Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 87 de la Ley Jurisdiccional, por infracción del artículo 103.4 de la citada LJCA, al no haber apreciado los Autos impugnados de 14 de junio y 6 de febrero de 2014 que el acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (por el que se aprueba definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas de 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012), contraviene las citadas

sentencias y se ha dictado con la finalidad de eludir el cumplimiento de las mismas. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

Terminando por suplicar se dicte sentencia por la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95.2 LJCA, estimando el recurso de casación:

1º Case y anule los Autos recurridos de 10 de junio de 2014 y de 6 de febrero de 2014, por no ser ajustados a Derecho.

2º Declare la nulidad, ex artículo 103.4 LJCA, del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012.

Con lo demás que en derecho proceda.

**CUARTO.-** Por decreto del Secretario de Sala, de fecha 1 de diciembre de 2014, se resolvió declarar desierto el recurso de casación preparado por Ecologistas en Acción. Interpuesto recurso de revisión, se dio traslado a las partes, que manifestaron lo que a su derecho convino. Por Auto de la Sala, de fecha 12 de marzo de 2015, se acordó desestimar el recurso de revisión interpuesto por la representación procesal de Ecologistas en Acción-Coda contra el Decreto de 1 de diciembre de 2014, que se confirma.

**QUINTO.-** Por providencia de la Sala, de fecha 16 de julio de 2015, se acordó admitir a trámite los recursos de casación interpuestos por la Junta de Compensación Parque de Valdebebas; el Ayuntamiento de Madrid, don Luis Ignacio Martínez Alías y la Fundación Fomento Hispania.

Por diligencia de la Sala, de fecha 28 de septiembre de 2015, habiendo renunciado la procuradora a la representación procesal de la Agrupación Gestora La Solana de Valdebebas, se requirió a dicha entidad para que se personara en las actuaciones. Transcurrido el plazo concedido, por diligencia de fecha 19 de noviembre de 2015, se tiene por decaída en su condición de recurrida a la referida agrupación, ordenándose entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (Comunidad de Madrid; Junta de Compensación Desarrollo del Este-Los Cerros; Junta de Compensación UZP 02.04 Desarrollo del Este-Los Berrocales; Comisión Gestora Ensanche de San Fernando; Junta de

Compensación de Valdecarros; Junta de Compensación Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones y Fundación Fomento Hispania), a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse a los mismos.

Al mismo tiempo, se dio traslado a las representaciones procesales de la Junta de Compensación Parque de Valdebebas, Ayuntamiento de Madrid, don Luis Ignacio Martínez Alias y Fundación Fomento Hispania, para que si lo desearan pudieran igualmente formalizar sus respectivos escritos de oposición.

La Comunidad de Madrid, mediante escrito de fecha 30 de diciembre de 2015, evacuó el trámite de oposición conferido y solicitó a la Sala se tenga por manifestada su oposición a los recursos de casación interpuestos.

La Junta de Compensación de Valdecarros, mediante escrito de fecha 8 de enero de 2016, evacuó el trámite conferido, y manifestó se tuviera por formulada no oposición al recurso de casación interpuesto por la Junta de Compensación Parque de Valdebebas y Ayuntamiento de Madrid. La Junta de Compensación de Valdecarros, mediante otro escrito de fecha 8 de enero de 2016, evacuó en trámite conferido, y suplicó a la Sala, respecto del recurso de casación interpuesto por don Luis Ignacio Martínez Alías, se dicte sentencia por la que desestime íntegramente el recurso de casación interpuesto de contrario, confirmando el auto recurrido, con expresa imposición de costas a la recurrente. La Junta de Compensación de Valdecarros, en fin, mediante escrito también de fecha 8 de enero de 2016, evacuó el trámite conferido, y suplicó a la Sala, respecto del recurso de casación interpuesto por la Fundación Fomento Hispania, se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso de casación interpuesto de contrario, confirmando el auto recurrido, con expresa imposición de costas a la recurrente.

La Junta de Compensación Desarrollo del Este-Los Cerros, evacuó el trámite conferido mediante escrito de fecha 12 de enero de 2016, en el que suplicó a la Sala se desestimen en todos sus términos los recursos de casación, declarando no haber lugar a los mismos por no estimar la concurrencia de ninguno de los motivos alegados y, en consecuencia, confirme el Auto de 10 de junio de 2014 resolutorio del recurso de reposición interpuesto contra el Auto de 6 de febrero de 2014, dictados en incidente de ejecución de los autos dimanantes del recurso num. 1328/1997 (pieza principal) por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con expresa imposición de costas a los recurrentes.

La Junta de Compensación UZP 02.04-Los Berrocales, mediante escrito de fecha 12 de enero de 2016, evacuó el trámite que le fue conferido, y suplicó a la Sala se desestimen los recursos de casación interpuestos por don Luis Ignacio Martínez Alías y la Fundación Fomento Hispania, declarando no haber lugar a los mismos por no estimar la concurrencia de ninguno de los motivos alegados, con expresa imposición de costas a los recurrentes.

La Junta de Compensación del Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, mediante escrito de fecha 14 de enero de 2016, evacuó el

trámite que le fue conferido, y suplicó a la Sala, respecto de los recursos de casación interpuestos por don Luis Ignacio Martínez Alías y Fundación Fomento Hispania, se dicte sentencia que, confirmando los autos recurridos, desestime en su integridad los recursos interpuestos, con expresa imposición de costas a las partes recurrentes. La Junta de Compensación del Sector UZP 2.03 Desarrollo del Este-Los Ahijones, mediante otro escrito de fecha 14 de enero de 2016, evacuó también el trámite conferido, y suplicó a la Sala, respecto de los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación Parque de Valdebebas, la conformidad o no oposición a dichos recursos de casación.

Mediante escrito de fecha 28 de diciembre de 2015, la Junta de Compensación Parque de Valdebebas evacuó el trámite de oposición al recurso de casación formulado por la Fundación Fomento Hispania y suplicó a la Sala se desestime en su integridad el recurso de casación, confirmando los autos impugnados, con expresa condena en costas a la recurrente. Mediante otrosí presentan documentos de resoluciones judiciales dictadas por la Sala de instancia. Mediante escrito posterior de fecha 11 de enero de 2016, la Junta de Compensación Parque de Valdebebas evacuó también el trámite de oposición al recurso de casación formulado por don Luis Ignacio Martínez Alías, y suplicó a la Sala se desestime en su integridad el recurso de casación confirmando los autos impugnados, con expresa condena en costas a la recurrente. Mediante otrosí presentan documentos de resoluciones judiciales dictadas por la Sala de instancia.

Mediante escrito de fecha 12 de enero de 2016, la representación procesal de don Luis Ignacio Martínez Alías evacuó el trámite de oposición al recurso de casación deducidos por la Junta de Compensación del Ámbito UNP 4.01 Ciudad Aeroportuaria Parque de Valdebebas y Ayuntamiento de Madrid, y suplicó a la Sala se desestimen los referidos recursos de casación. Mediante otrosí no se opone al recurso de casación deducido por la Fundación Fomento Hispania, al compartir íntegramente sus argumentos y estar conforme con sus pretensiones.

Mediante escrito de fecha 14 de enero de 2016, la Fundación Fomento Hispania evacuó el trámite de oposición al recurso de casación interpuestos por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación Parque de Valdebebas, y suplicó a la Sala se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente ambos recursos de casación, con lo demás que en Derecho proceda.

Mediante escrito de fecha 14 de enero de 2016, el Ayuntamiento de Madrid evacuó el trámite de oposición al recurso de casación formulado por don Luis Ignacio Martínez Alías, y suplicó a la Sala se dicte nueva resolución por la que, declare la inadmisibilidad del recurso o, en su caso, afirme no haber lugar a los motivos de casación invocados y desestime el recurso, y declare la conformidad a Derecho de los autos recurridos, con imposición de costas a la parte recurrente. Mediante otro escrito de fecha 14 de enero de 2016, el Ayuntamiento de Madrid evacuó también el trámite de oposición al recurso de casación formulado por la Fundación Fomento Hispania, y suplicó a

la Sala se dicte nueva resolución por la que, declare no haber lugar a los motivos de casación invocados y desestime el recurso, y declare la conformidad a Derecho de los autos recurridos, con imposición de costas a la parte recurrente. Y, en fin, mediante escrito asimismo de fecha 14 de enero de 2016, el Ayuntamiento de Madrid, manifestó no formalizar escrito de oposición al recurso de casación interpuesto por la Junta de Compensación Parque de Valdebebas.

Por diligencia de la Sala, de fecha 19 de enero de 2016, se tuvo por decaído en el trámite de oposición concedido a la representación procesal de la Comisión Gestora de Ensanche de San Fernando.

Dado traslado a las partes de los documentos aportados, tanto en sus escritos de interposición de los recursos como los aportados en sus escritos de oposición, fue evacuado el trámite conferido mediante escritos, manifestando lo que a su derecho convino. Por providencia de fecha 3 de marzo de 2016 se acordó unir los documentos aportados por la procuradora Sra. Palomares Quesada en sus escritos de 28 de diciembre de 2015 y 11 de enero de 2016, a excepción de la Sentencia aportada de fecha 18 de noviembre de 2010. Se inadmiten los documentos aportados por la procuradora Sra. Hernández del Muro con su escrito de fecha 12 de enero de 2016, a excepción de los documentos de 2015 emitidos por el Ayuntamiento de Madrid "Informe del órgano Gestor" y "Petición de Informe al Órgano Gestor". Admitiéndose los documentos aportados por los procuradores Sr. Núñez Armendáriz y Sra. Martín Espinosa en sus escritos de 14 de enero de 2016.

**SEXTO.-** Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 6 de julio de 2016, en que tuvo lugar, continuando la deliberación hasta el día 21 de julio.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en casación el Auto dictado por de fecha 10 de junio de 2014 (aclarado mediante Auto de 24 de julio de 2014), por cuya virtud vino a estimarse parcialmente el recurso de reposición promovido contra el Auto de 6 de febrero de 2014 (aclarado a su vez mediante Auto de 25 de febrero de 2014), resoluciones ambas cuya parte dispositiva dejamos consignada antes en el primero de los antecedentes de esta sentencia y que por tanto no se precisa ahora reproducir. Importa eso sí ahondar ahora en todo caso en la respectiva fundamentación jurídica sobre la que descansan ambas resoluciones.

**SEGUNDO.-** Recaído, en primer término, el **Auto de 6 de febrero de 2014** en el curso ejecución de la Sentencia dictada en instancia con fecha 27 de febrero de 2003 (recurso contencioso-administrativo núm. 1328/1997) -una vez adquirida firmeza esta resolución tras nuestra ulterior Sentencia de 3 de julio de 2007 (RC 3865/2003), que vino a casar y anularla, aunque exclusivamente en cuanto anula las determinaciones de ordenación contenidas en la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (Acuerdo de 17 de abril de 1997, de la Comunidad de Madrid) referidas a determinados ámbitos-, el referido Auto comienza ante todo recordando en su FD 1º la situación urbanística de los (28) ámbitos afectados por la nulidad declarada por aquella resolución, cuya ordenación constituye el objeto propio del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, adoptado por la Comunidad de Madrid, a cuya causa –como veremos- debe su razón de ser la promoción del incidente de ejecución que precisamente por medio del indicado auto trata de solventarse.

Asimismo, el Auto de 6 de febrero de 2014 se refiere en su FD 2º al informe de sostenibilidad ambiental evacuado en el curso del procedimiento encaminado a la adopción del indicado Acuerdo de 1 de agosto de 2013 y a las fichas de los correspondientes ámbitos antes mencionados; de lo que viene a extraer asimismo una serie de consideraciones fácticas que igualmente se dejan consignadas.

Alcanza, de este modo, una serie de conclusiones acerca del desarrollo y evolución de los indicados ámbitos desde 1997 hasta el 28 de septiembre de 2012, que a continuación se exponen en el FD 3º.

Ya en el FD 4º pasa el Auto de 6 de febrero de 2014 a detallar el contenido del escrito presentado por el Sr. Martínez Alías, por el que se insta la nulidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013 de la Comunidad de Madrid, así como la de los demás acuerdos adoptados con anterioridad por el Ayuntamiento de Madrid, cuya nulidad asimismo se promueve en el marco de este incidente de ejecución, bajo cuya cobertura ha venido desarrollándose el desarrollo urbanístico de los ámbitos concernidos y cuya regularidad asimismo es puesta en tela de juicio en el citado escrito.

Llegados a este punto, y reconocida la complejidad del proceso de ejecución llevado a efecto, el Auto de 6 de febrero de 2014, al término de su FD 5º, recuerda las premisas que a su parecer resultan de nuestra jurisprudencia, con base en las cuales procede solventar la controversia sometida a la consideración de la Sala de instancia:

<<De la lectura de las anteriores posiciones jurisprudenciales podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.- Los efectos de la Sentencia que declara la nulidad de una disposición de carácter general solo acontecen desde que se publique el fallo de la sentencia en el mismo

periódico oficial en que hubiera sido publicada previamente la disposición anulada tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2010 (recurso 2458/2009).

2.- Hasta dicho momento todos los actos que quedaron firmes producen sus efectos pero no desde la publicación si se trataran de actos de ejecución de la disposición general anulada.

3.- Nos encontramos ante una sentencia estimatoria que acoge una pretensión anulatoria de una disposición de carácter general y que, en consecuencia, expulsa la misma del Ordenamiento jurídico. Como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de febrero de 2010 (recurso 2843/2008) "Es una sentencia que condena a la Administración o Administraciones autoras de las normas urbanísticas en cuanto anula una disposición general por las mismas dictada. Por ello, el carácter y contenido de la sentencia que nos ocupa en modo alguno impide su ejecución definitiva --cuando resulte firme-- ni tampoco, ahora, su ejecución de carácter provisional".

4.- La correcta ejecución de la Sentencia pasa pues tanto por su publicación en el mismo diario en que se realizó la disposición anulada como por la revisión de aquellos actos ejecutados a su amparo cuando, como sucede en autos, se ha ejercido una acción pública urbanística en fase de ejecución (SSTS de 26 de enero de 2005, recurso de casación 6867/2001, y 23 de abril de 2010, recurso de casación 3648/2008, entre otras).>>

Establecido el alcance sobre el que la Sala es emplazada a resolver en los términos recogidos en el FD 6º, es en el FD 7º siguiente, donde vienen a formularse las conclusiones que a continuación importa destacar. Así:

- Respecto del Acuerdo de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013, contraída la cuestión a la determinación de si el referido Acuerdo responde o no una finalidad elusoria del cumplimiento de las resoluciones judiciales adoptadas con anterioridad, se concluye:

<<La Sala entiende que el Ayuntamiento ha actuado conforme a su competencia planificadora ajustándose procedimentalmente a la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y analizando cada uno de los ámbitos afectados con la consiguiente obtención de los parámetros urbanísticos en función del Informe de Sostenibilidad Ambiental elaborado en cumplimiento de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y que forma parte sustantiva de dicho documento.>>

Lo que se deduce a partir de los elementos fácticos del caso:

<<Tal declaración la podemos realizar sobre la base del somero análisis fáctico traído con ocasión del documento de revisión en el fundamento segundo de esta resolución. Entendemos que no sería revelador el mero hecho de mantener la conservación de los valores por los que fueron merecedores de protección (valor ecológico y/o agropecuario) del APE.08.06 "Colonia Mingorrubio", del UNPA.08 "Aravaca - La Escorzonera - Montes

del Pilar" o del APE.09-20 "Manzanares Norte", o que se mantenga la valoración de los contenidos ambientales del UNP 4.10 Solana de Valdebebas que resultan aptos para completar el sistema de zonas verdes formado por el Parque de Valdebebas y el resto entorno del arroyo, garantizando su continuidad pues la falta de acción sobre los mismos revela una facilidad decisoria. El análisis se puede realizar desde situaciones más complejas como la referente al ámbito UNP 4.01 Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas, sobre el que más ahínco muestra el ejecutante. Resulta revelador el Informe de Sostenibilidad al respecto y del que resulta que los terrenos clasificados como suelos no urbanizables de protección ecológica se han visto fragmentado por la construcción de la autopista R-2. En lo que se refiere a los desarrollos aprobados en 1995, y cuya construcción estaba prevista desde 1997: UZI's de las Tablas y Sanchinarro, situados al oeste del ámbito, ampliación del aeropuerto de Barajas al este, y autopista R-2 al Norte, ya se encuentran finalizados y sus efectos han sido la canalización del arroyo de Valdebebas, quedando el cauce presente en los 4.000 m centrales de su curso constreñidos entre los UZI's construidos y el aeropuerto; y, destrucción parcial del bosque de galería existente, dejándolo aislado en dos zonas y mermando el valor ecológico del propio cauce (fragmentación del corredor ecológico).>>

La respuesta planificadora dada en su conjunto a los ámbitos concernidos, por otra parte, es algo que no podía soslayarse:

<<No resulta necesario traer a colación el resultado de las actuaciones humanas en los diferentes ámbitos ni analizar pormenorizadamente el citado Informe, no es motivo de la ejecución, para, a la vista del resumen en su momento realizado, establecer que el suelo afectado por nuestra Sentencia no puede quedar sin respuesta planificadora pues no debe olvidarse que la nulidad era parcial de todo un Plan General que constituye un objetivo general de definición urbanística de un territorio en su conjunto pues tal fue la voluntad del planificador del año 1997 y que quedaría sin eficacia general si no se promoviera la revisión en relación con los ámbitos anulados.>>

- Por lo que atañe, en segundo término, a los demás acuerdos adoptados con anterioridad por el Ayuntamiento de Madrid cuya nulidad asimismo se insta en el marco de este incidente de ejecución, no otra es la conclusión que asimismo se alcanza; y tampoco se aprecia en la adopción de los indicados acuerdos, con base en la argumentación que se desarrolla, la existencia de una finalidad elusoria del cumplimiento de las resoluciones adoptadas previamente en sede judicial:

<<Aún admitiendo esa interpretación rigorística debemos recordar que el Tribunal Supremo, como ya dijimos, en el segundo supuesto (108.2 de la LRJCA) prevé el supuesto de ejecución fraudulenta de la sentencia cuando viene determinada no como consecuencia de una actividad jurídica de la Administración ---esto es mediante actos o disposiciones dictados para contradecir los pronunciamientos de las sentencias, que acabamos de examinar--- sino como consecuencia de una actividad material de la propia Administración "que contraviniera los pronunciamientos del fallo" de la misma, y por lo hasta ahora señalado no podemos advertir que las concesiones de las licencias a las que se refiere el ejecutante lo hayan sido con la finalidad de eludir el cumplimiento de nuestro fallo sino en la actividad reglada en función de una situación jurídica que ha venido

aconteciendo sucesivamente por mor de las decisiones que se han ido adoptando judicialmente.>>

La cuestión se reconduce entonces a la eficacia del Acuerdo de 1 de agosto de 2013; y a su tratamiento dedica la sentencia impugnada su siguiente FD 8º. A partir de la aplicación del principio de proporcionalidad y de la posible inejecución de la sentencia en relación a los concretos ámbitos urbanísticos a los que se refiere el ejecutante, examinada una a una las situaciones de dichos ámbitos (7), se concluye:

<<No cabe duda que la solicitud del ejecutante es desproporcionada en relación con la situación de los diferentes ámbitos sobre los que incide en su incidente al obviar tanto las afectaciones externas que han sufrido, como en el caso del UNP 4.01, como la gran cantidad de infraestructuras regionales y estatales que sobre dichos terrenos se han efectuado y la influencia que en sus valores ecológicos y/o agropecuarios han producido por lo que pretender que se proceda a la demolición de todo lo construido en dichos ámbitos al amparo de los proyectos de urbanización o/y reparcelación aprobados en función de Planes Parciales firmes supone un exceso desproporcionado en la ejecución del contenido del fallo si como sucede en autos la Administración ha ejercido su potestad planificadora en los términos que hemos ido desarrollando.>>

En efecto, si, por ejemplo, centramos nuestra atención en la situación de Valdebebas, que es en el que por otra parte se pone especial hincapié (esto es, se trata del ámbito sobre el que más ahínco muestra el ejecutante, como la propia sentencia afirma en lugar que ya hemos reproducido con anterioridad), su situación queda reflejada en el Auto objeto ahora de nuestro examen del siguiente modo:

<<1.- En el ámbito UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas", amén de la trayectoria planificadora detallada, el principal cambio dentro del ámbito se debe a un aumento apreciable de la superficie ocupada por vertederos. Ya en 1984 cerca de 30 ha se encontraban ocupadas por grandes escombreras de residuos de la construcción y, en algún caso, residuos urbanos o asimilables a éstos.

Entre las infraestructura desarrolladas o proyectadas con carácter previo a 1997 destacan las siguientes: Autopista R-2. Carretera M-12. Autovía M-40. Carretera M-II. Reserva ferroviaria para el enlace desde el corredor del Henares, vía Barajas y estación de Hortaleza, hasta Chamartín. Estas infraestructuras discurren en parte por terrenos incluidos dentro del ámbito UNP.04.01 "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas", afectando al suelo con protección agropecuaria de 1985.

Los terrenos clasificados como suelos no urbanizables de protección ecológica se han visto fragmentado por la construcción de la autopista R-2. En lo que se refiere a los desarrollos aprobados en 1995, y cuya construcción estaba prevista desde 1997: UZI's de las Tablas y Sanchinarro, situados al oeste del ámbito, ampliación del aeropuerto de Barajas al este, y autopista R-2 al Norte, ya se encuentran finalizados y sus efectos han sido la canalización del arroyo de Valdebebas, quedando el cauce presente en los 4.000 m centrales de su curso constreñidos entre los UZI's construidos y el aeropuerto; y,

destrucción parcial del bosque de galería existente, dejándolo aislado en dos zonas y mermando el valor ecológico del propio cauce (fragmentación del corredor ecológico).

Además de estos desarrollos, el elevado crecimiento del ámbito urbanístico UNP.04.01, acometido durante estos años, ha conllevado la eliminación y ocupación de la casi totalidad del suelo sobre el que se asentaba, que en el caso de los suelos con valor de protección ecológica corresponde al marco noroeste del ámbito. En 1997, la zona noroeste se encontraba ocupada por una de las grandes escombreras de residuos de construcción y demolición presentes en el ámbito con nulo valor ambiental. Por otra parte, entre 1997 y 2013, las características de los usos del suelo clasificados por el PGOUM 1985 como Suelos No Urbanizables de Protección Agropecuaria (SNU-PA) dentro del ámbito UNP.04.01, se han transformado en su totalidad. Actualmente, el terreno se encuentra desarrollado por una urbanización, y por un parque forestal asociado a este desarrollo, ambos en fases muy avanzadas. Dentro del terreno con protección agropecuaria, las principales infraestructuras existentes son la autopista R-2 al norte y la carretera M-12 al este, ejecutadas ambas en su totalidad. Las 100 ha de suelo ocupadas por grandes escombreras de residuos de construcción y demolición y en una zona de residuos urbanos ubicadas dentro del suelo con protección agropecuaria presentes en el año 1997, han sido transformadas para la creación del Parque forestal y la ejecución del vial periférico del desarrollo urbanístico.

Los movimientos de tierra asociados al desarrollo urbanístico, han respetado y conservado las zonas de dominio público del cauce arroyo de Valdebebas reduciendo la afección sobre los elementos de mayor valor natural, sin embargo, la nivelación del terreno ejecutada modifica el relieve original, reduciendo su valor paisajístico. Con respecto a la existencia de figuras de protección ambiental, no existen en el área de estudio. La única zona que existe con valor ecológico (bosque de galería), afectada por la construcción de la autopista R-2, no presenta ningún valor de protección. La pérdida del valor ecológico del suelo protegido en el año 2013 es mayor a la estimada anteriormente para el año 1997, debido a que un 50% de estos suelos han sufrido la construcción de infraestructuras y la propia urbanización del ámbito, el motivo por el que ya no se aprecian valores ecológicos destacados a proteger en todo el área coincidente con los suelos de protección ecológica del PGOUM 1985.

El único elemento con valor natural presente en el ámbito es el arroyo de Valdebebas, que a pesar de su elevado estado de degradación, cumple una doble función como corredor ecológico y como drenaje para las aguas que vierten a su cuenca, con la significativa limitación a la escorrentía natural que supone el trazado de la autopista R-2.

Los usos actuales del suelo se corresponden a un desarrollo urbanístico ejecutado al 85% del total de la obra previsto, habiéndose ejecutado el 100% de los movimientos de tierra, hormigonado e instalación de servicios municipales y no municipales, el 95% de la ejecución de las zonas verdes y el 80% de la extensión de capas de aglomerado.

El otro gran desarrollo ejecutado en los terrenos con protección agropecuaria, el Parque Forestal, ubicado al oeste del ámbito y cubriendo una extensión del 40% aproximadamente de la superficie total del suelo clasificado con protección agropecuaria, se encuentra ejecutado al 100% en cuanto a movimientos de tierra, canalizaciones y cimentaciones de estructuras.

En cuanto a infraestructuras, se constata la finalización de la autopista R-2 que atraviesa el norte del ámbito de oeste a este y la autovía M-12 que recorre el eje este de norte a sur, sobre terrenos que fueron clasificados como de protección agropecuaria por el PGOUM 1985.

Por todo lo anterior, se puede concluir que entre 1997 y 2013 se ha producido la pérdida irrecuperable del valor de los suelos clasificados con protección agropecuaria motivada por la construcción del desarrollo urbanístico y del parque forestal.>>

Queda expresamente consignada, pues, la pérdida de valores de los terrenos ubicados en el indicado ámbito (lo mismo con carácter general), a resultas de un proceso urbanístico de transformación del suelo del que, si bien es ahora cuando se constata su consumación, tampoco deja de observar el texto que acaba de transcribirse que el inicio de dicho proceso vino a producirse con anterioridad.

De tal manera, el Auto de 6 de febrero de 2014, aun cuando determina que no ha lugar a la nulidad en los términos pretendidos por el promotor del incidente, formula una serie de declaraciones sobre la ejecución de las sentencias concernidas, que ya conocemos en tanto que después se incorporan a la parte dispositiva de dicho Auto (FD 1º de esta Sentencia), pero que antes la resolución deja consignadas en el FD 10º, en los términos que ahora recordamos:

<<Por lo tanto y en razón de todo lo expresado procede declarar:

a.- Se tiene por ejecutada la Sentencia en relación con:

.- los terrenos de SNU-PE colindantes a la Cañada Real de las Merinas, que el NPG ha incluido en el ámbito UNP 4/04 "Desarrollo del Este-Ensanche de Coslada";

.- los suelos de especial protección pertenecientes al APE.08.06 "Colonia Mingorrubio", UNPA.08 "Aravaca-La Escorzonera-Montes del Pilar" y APE.09.20 "Manzanares Norte";

.- el UNP.04.07 "Remate Suroeste-Campamento", UNP.04.05 "Desarrollo del Este-San Fernando", el UNP.04.11 "Fuente Fría Norte", y UNP 04.08 "Aravaca-La Escorzonera-Monte Pilar", APE 10/08 "Colonia Militar Cuatro Vientos", UZP 1/04 "Vallecas-La Atalayuela" y APR 10/02 "Instalaciones Militares de Campamento" sobre los que no se ha elaborado ningún documento de planeamiento.

.- los suelos incluidos en el AOE.OO.01 "Equipamiento General Valdegrula" y AOE.OO.02 "Sistema Aeroportuario de Barajas", el primero por no haber sido desarrollado desde la aprobación del PGOUM 1997 y el segundo en virtud de su evolución legislativa descrita en este Auto.

b.- Se decreta la imposibilidad legal de ejecución en relación con los siguientes ámbitos:

1.- UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas".

2.- UZP 3.01 "Desarrollo del Este Valdecarros".

3.- UZP 2.04 "Desarrollo del Este Los Berrocales".

4.- UZP 2.03 "Desarrollo del Este Los Ahijones".

5.- UZP 2.02 "Desarrollo del Este Los Cerros".

6.- APR 19.04 "La Dehesa".

7.- APR 17.01 "El Salobral-Nacional IV".

c.- Se decreta la nulidad:

.- del Acuerdo de 27 de agosto de 2009 de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente la modificación del PG 00.319 en relación con el ámbito APE 10.08 "Colonia Militar de Cuatro Vientos",

.- del PERI del ámbito APE 10.02 "Instalaciones Militares de Campamento".>>

Razón por la cual se estima parcialmente, en consecuencia, el incidente de ejecución promovido por el particular que lo había venido a promover, sin imposición de condena en costas (FD 11º).

**TERCERO.-** Recurrido en reposición el Auto de 6 de febrero de 2014, tanto por el propio Sr. Martínez Alías como por otras tres entidades (la Asociación Ecologistas en Acción CODA, la Fundación Fomento Hispania y la Agrupación Gestora La Solana de Valdebebas), el ulterior **Auto de 10 de junio de 2014** vino a acordar la parcial estimación de tales recursos de reposición.

La Sala de instancia comienza ante todo recordando en su FD 1º la "*ratio decidendi*" del Auto recurrido (esto es, la legalidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013), así como los diversos elementos determinantes tomados en consideración al efecto.

Se procede después, ya en el FD 2º, al examen del recurso interpuesto por el Sr. Martínez Alías en primer término y dicho examen, más concretamente, se inicia por la tercera de sus alegaciones (la existencia de dolo en la aprobación del planeamiento de desarrollo y en la concesión de licencias y autorizaciones de ejecución de obras en contra de la eficacia general de sentencias firmes), aunque a propósito de dicha alegación, termina también señalándose:

<<La decisión del Auto se fundamenta en la eficacia del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012 por lo que las concretas alegaciones deben ser estudiadas con ocasión de la impugnación relativa a dicho motivo dado que no puede disgregarse nuestra decisión sobre la base de concretas actuaciones urbanísticas pues el citado Acuerdo tiene eficacia o no la tiene y en este último caso cabría acceder a las pretensiones del recurrente.>>

Enunciadas en el siguiente FD 3º las (3) cuestiones a tratar con ocasión del siguiente de los motivos invocados en el mismo recurso, a la primera de tales cuestiones (esto es, a la indebida aplicación del artículo 105 LJCA por ausencia de solicitud por parte de la administración o de los

promotores demandados y violación del plazo para su articulación) se dedica casi por completo la totalidad de dicho fundamento.

Se reconoce en este punto la doctrina de este Tribunal Supremo, que se acata y asume (establecida, por todas, en nuestra Sentencia de 4 de junio de 2013 que se reproduce, en la medida en que formula una recopilación de nuestra doctrina); y aunque no dejan de formularse algunas consideraciones al respecto, una vez examinada una a una la situación de los diferentes ámbitos (7) concernidos en la ejecución (valga, una vez más, por las razones ya expresadas con anterioridad, la prolija exposición de que es objeto la situación de Valdebebas), en todo caso, como adelantamos, el motivo termina estimándose; aunque, como también se advierte, no sigue a ello automáticamente la estimación de las pretensiones deducidas en el recurso:

<<C.- La dimensión de todo lo expresado, ahora ampliado a la vista de que los documentos técnicos de la Revisión no han suscitado interés suficiente en las partes, nos llevó a la determinación del alcance de las actuaciones llevadas a cabo en función de las nuevas fichas de ordenación y la consecuencia fue la declaración de oficio de la imposibilidad legal, ampliable perfectamente a la material, de ejecutar el fallo.

Ciertamente no hemos seguido el procedimiento al uso pero las razones están expresadas y los documentos fueron aportados por las partes y las cuestiones también, ellas, las suscitaron pero, como dijimos al inicio, asumimos la doctrina con la que iniciamos el fundamento y con ello estimamos el motivo dejando sin efecto la declaración de imposibilidad lo que no significa, como veremos posteriormente, que ello determine la estimación de las pretensiones deducidas.>>

Al tratamiento de la cuestión relativa a la indebida aplicación del artículo 73 LJCA en relación con el principio de proporcionalidad se encamina el siguiente FD 4º. No se procede en este caso a reiterar los argumentos expuestos en el Auto recurrido, aunque se amplían tales argumentos con base en nuestra Sentencia de 17 de junio de 2009 RC 5491/2007 y otras anteriores, de cuyo contenido asimismo se da cuenta.

Es sin embargo el siguiente FD 5º el que resulta capital a los efectos que aquí importa destacar, en tanto que se procede en el mismo al reexamen de la cuestión atinente a la nulidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, adoptado por la Comunidad de Madrid.

La nulidad pretendida en el recurso promovido por el Sr. Martínez Alías es también rechazada, en esta ocasión, desde las distintas perspectivas que trata de hacerse valer (indebida aplicación de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/2012; inconstitucionalidad de dicha norma legal por contraria al artículo 9.3 o por falta de competencia autonómica; aplicación retroactiva de disposiciones derogadas en contra del régimen prohibitivo establecido en otra norma legal de carácter igualmente autonómico –en este caso, el artículo 39.8 de la Ley 9/2001-; ilegalidad de la disposición transitoria incorporada al Acuerdo de 1 de agosto de 2013; existencia de una verdadera pretensión de

enervar la eficacia de las sentencias judiciales firmes; insinceridad de la desobediencia anulada).

El ejecutante asimismo insta en su recurso, incluso aun partiendo de la eventual legalidad de la revisión a la que acabamos de referirnos (Acuerdo de 1 de agosto de 2013), a que se proceda a la correcta ejecución de las Sentencias de 27 de febrero de 2003 y de 28 de septiembre de 2012; y esta cuestión se aborda en el siguiente FD 6º.

Considerado eventualmente que, en efecto, la revisión se ha efectuado conforme a la competencia planificadora, habrá que determinar las actuaciones no amparadas por la nueva revisión para disponer lo que proceda en relación a ellas:

<<Si entendemos que la actuación llevada a cabo no es fraudulenta también debemos entender que las nuevas determinaciones son aplicables a la ejecución por lo que si, como dijimos en el fundamento tercero, la Sala del Tribunal Supremo tiene establecido que no cabe la declaración de oficio de la imposibilidad legal o material de ejecutar la Sentencia no cabe duda que habrá que determinar qué actuaciones no quedan amparadas por la nueva Revisión pues sobre ellas procederá actuar sin que la declaración de nulidad de una relación indiscriminada de licencias de nueva planta de unos determinados ámbitos sea la manera correcta de ejecutar en base a las declaraciones que hemos venido realizando.

A tales efectos, y una vez examinados el resto de motivos y recursos de reposición se establecerán las medidas proporcionales a la ejecución del fallo en los términos de los artículos 103, 104 y 109 de la Ley de la Jurisdicción.>>

Emplazado a sí mismo en consecuencia a acometer la tarea indicada, antes de proceder a ello, la Sala de instancia rechaza la nulidad del Auto recurrido por falta de audiencia de las personas afectadas (FD 7º, conforme a nuestra jurisprudencia: Sentencia de 29 de abril de 2009 RC 4089/2007); y se dan asimismo por contestados los recursos promovidos por CODA y la Fundación Hispania a tenor de las consideraciones precedentes (FD 8º); y en relación con el de la Agrupación Gestora la Solana de Valdebebas, por las razones que luego se dirán (FD 9º).

Así las cosas, es el siguiente **FD 10º**, ya como colofón, el que ha de acaparar nuestra atención. **Su contenido incluso se incorpora a la parte dispositiva del auto** sometido ahora a nuestro enjuiciamiento.

- Respecto del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, en primer término, vuelve a insistirse en la inexistencia de finalidad elusoria alguna en relación con las resoluciones judiciales dictadas con anterioridad:

<<a.- La Sección mantiene que el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba definitivamente la revisión parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y modificación del Plan General de Madrid de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012, no se dictó con la finalidad fraudulenta a la que hacen alusión los ejecutantes ratificándose los argumentos esgrimidos en el fundamento octavo del Auto recurrido y que damos aquí por reproducidos a la vista del análisis del informe de sostenibilidad ambiental que ha sido, creemos, profusamente considerado quedando la ejecución de algunas de sus determinaciones pormenorizadas como elemento ajeno a la consideración de decisión fraudulenta.>>

- En relación con la declaración de oficio de la imposibilidad legal de ejecución de la sentencia, procede estimar el motivo y dejar sin efecto en su consecuencia la indicada declaración:

<<b.- La Sección acata y asume, sin perjuicio de las consideraciones que se efectúan en el fundamento tercero de esta resolución en relación con esta cuestión, el impedimento de declarar de oficio la imposibilidad legal o material de ejecutar el fallo de la Sentencia y, en consecuencia, se estimará el recurso de reposición dejando sin efecto dicha declaración en relación con los ámbitos 1.- UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas; 2.- UZP 3.01 "Desarrollo del Este Valdecarros", 3.- UZP 2.04 "Desarrollo del Este Los Berrocales"; 4.- UZP 2.03 "Desarrollo del Este Los Ahijones"; 5.- UZP 2.02 "Desarrollo del Este Los Cerros"; 6.- APR 19.04 "La Dehesa" y 7.- APR 17/01 "El Salobral-Nacional IV".>>

- Se mantiene y se amplía la decisión de tener por ejecutado el fallo en determinados ámbitos:

<<c.- Se mantiene y amplía la decisión de tener por ejecutado el fallo, por los mismos argumentos en su día esgrimidos, en relación con:

.- los terrenos de SNU-PE colindantes a la Cañada Real de las Merinas, que el NPG ha incluido en el ámbito UNP 4/04 "Desarrollo del Este-Ensanche de Coslada".

.- los suelos de especial protección pertenecientes al APE.08.06 "Colonia Mingorrubio". IMÀ.08 "Aravaca-La Escorzonera-Montes del Pilar" y APE.09.20 "Manzanares Norte",

.- el UNP.04.07 "Remate Suroeste-Campamento", UNP.04.05 "Desarrollo del Este-San Fernando", el UNP.04.11 "Fuente Fría Norte", UNP 04.08 "Aravaca-La Escorzonera-Monte Pilar", APE 10/08 "Colonia Militar Cuatro Vientos", UZP 1/04 "Vallecas-La Atalayuela" y APR 10/02 "Instalaciones Militares de Campamento" sobre los que no se ha elaborado ningún documento de planeamiento, en este último caso al haber sido anulado el PERI en su día aprobado.

.- los suelos incluidos en el AOE.00.01 "Equipamiento General Valdegrulla" y AOE.00.02 "Sistema Aeroportuario de Barajas", el primero por no haber sido desarrollado desde la aprobación del PGOUM 1997 y el segundo en virtud de su evolución legislativa descrita en el Auto recurrido;

.- terrenos de SNU-PE y SNU-PA colindantes a Los Cenegales, que el NPG incluyó en el ámbito UNP 4/10 "Solana de Valdebebas" sobre los que no consta ninguna actividad urbanística;

.- terrenos de SNU-PE de borde del Manzanares colindantes a la Avda de Andalucía, que el PNG había incluido en el APR 17/01 "El Salobral-Nacional IV" pues el ámbito contaba con Plan Parcial de Reforma Interior, aprobado definitivamente en el año 2002. Sistema de Compensación. En gestión, convenio ratificado el 29 de octubre de 2003 y proyecto de reparcelación de la misma fecha. Proyecto de urbanización aprobado definitivamente el 28 de marzo de 2003 con recepción definitiva de las obras el 26 de julio de 2010. En el PGOUM 1985 es suelo no urbanizables de protección. Las obras de urbanización están ejecutadas, a falta de las zonas verdes, que no están ejecutadas ni avaladas. Las obras de urbanización pendientes de ejecución, son la ejecución del depósito de agua regenerada "La Atalayuela" y la ejecución de zonas verdes y zonas forestales.>>

- Y, finalmente, en lo que sobre todo más interesa ahora resaltar, en relación con aquellos ámbitos sobre los que no procede declarar de oficio la imposibilidad legal de ejecución del fallo, sobre las pretensiones deducidas por el ejecutante, en aplicación de los artículos 103 y 109 LJCA, se formulan los siguientes pronunciamientos:

<<d.- En aplicación de los artículos 103 y 109 de la Ley de la Jurisdicción la Sección determina en relación con aquellos ámbitos sobre los que no procede declarar de oficio la imposibilidad de ejecución del fallo y sobre las pretensiones deducidas por el ejecutante las siguientes resoluciones:

1.- UZP 2.03 "Desarrollo del Este Los Ahijones".

1.1. Se desestiman las pretensiones 75, 75 bis y 75 ter en relación con el Acuerdo de 4 de enero de 2007 adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en el expediente 714/2002/5539 consistente en: "*Segundo.- Aprobar definitivamente el Proyecto de Urbanización del Ámbito UZP 2.03 "Desarrollo del Este-Los Ahijones"*", y ello en aplicación del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción en relación con el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, habida cuenta que no consta que dicho proyecto afecte a suelo no urbanizable de especial protección según el contenido del informe de sostenibilidad ni que el mismo contravenga la nueva ficha del ámbito.

1.2.- En relación con la pretensión nº 76, que se declare la nulidad de pleno derecho del acuerdo de fecha 25 de Julio de 2012, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprobaba definitivamente el Estudio de Detalle de las parcelas TO-1, TO-2; TO-3 y TO-4 del ámbito UZP 2.03 "Desarrollo del Este Los Ahijones" se acuerda, en base a la declaración de legalidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, conceder un plazo de 30 días al Ayuntamiento a fin de que proceda a remitir a esta Sección los siguientes documentos:

.- plano del ámbito delimitado en el Plan de 1985, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado;

.- plano del ámbito delimitado en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado y del Estudio de Detalle de las parcelas TO-1, TO-2, TO-3 y TO-4 del ámbito;

- ficha del ámbito incluida en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno así como las normas urbanísticas aplicables al mismo.

1.3.- En relación con la pretensión nº 88I, por la que se solicita se declare nulo de pleno derecho el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 30 de marzo de 2011 por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Parcial del ámbito MPP 19.303, se estima de conformidad con la doctrina contenida en la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2013 dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera en resolución del Recurso de Casación 1003/11.

2.- UZP 3.01 "Desarrollo del Este Valdecarros".

2.1.- Se desestiman las pretensiones 73, 73 bis y 73 ter en relación con el Acuerdo de 2 de julio de 2009, adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en el expediente 714/2002/5539 consistente en: "*Segundo.- Aprobar definitivamente el Proyecto de Urbanización del Área de Suelo Urbanizable UZP 3.01 "Desarrollo del Este-Valdecarros"*", y ello en aplicación del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción en relación con el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, y según el contenido del informe de sostenibilidad y la nueva ficha del ámbito.

3.- UZP 2.04 "Desarrollo del Este Los Berrocales".

3.1.- Se desestiman las pretensiones 74, 74 bis y 73 ter en relación con el Acuerdo de fecha 19 de octubre de 2006 adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, consistente en aprobar definitivamente el Proyecto de Urbanización del Ámbito UZP 2.04 "Desarrollo del Este Los Berrocales", y ello en aplicación del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción en relación con el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, y según el contenido del informe de sostenibilidad y la nueva ficha del ámbito.

4.- UZP 2.02 "Desarrollo del Este Los Cerros".

4.1.- Se estima la pretensión 77 de la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 30 de noviembre de 2011 y Plan Parcial del ámbito UZP 2.02 "Desarrollo del Este Los Cerros" y ello en aplicación de la doctrina contenida en la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2013 dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera en resolución del Recurso de Casación 1003/11.

4.2.- Se estima la pretensión 78 de declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 30 de noviembre de 2010 y Plan Especial de Reforma Interior del ámbito UZP 2.02 "Desarrollo del Este Los Cerros" y ello con aplicación de la doctrina contenida en la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2013 dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera en resolución del Recurso de Casación 1003/11.

5.- APR 19.04 "La Dehesa".

5.1.- Se desestiman las pretensiones 87, 79, 79 bis, 78 ter, 80, 81, 81 bis, 81 bis, 82 y 83 dado que, como ya se ha señalado en este Auto, el ámbito APR 19.04 "La Dehesa" contaba con Plan Especial, aprobado definitivamente en el año 2002 cuyo proyecto de urbanización fue aprobado definitivamente el 18 de julio de 2003 y las obras fueron recepcionadas definitivamente el 3 de septiembre de 2008 estando ejecutado en su totalidad siendo todos esos actos firmes y anteriores a la nulidad y ello en aplicación del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción en relación con el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, y según el contenido del informe de sostenibilidad y la nueva ficha del ámbito.

5.2.- Se desestima la pretensión relativa a la nulidad del acuerdo de fecha 30 de octubre de 2012, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se

aprobaba definitivamente el Estudio de Detalle para la finca sita en la calle Pirotecnia nº 52-B del ámbito por las mismas razones esgrimidas en el punto anterior.

6.- UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas".

6.1. Se estima la pretensión 69 de nulidad del Acuerdo adoptado por el Pleno del Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid con fecha 22 de diciembre de 2008 por el que se aprobaba definitivamente la Segunda Modificación del Plan Parcial 16.202 correspondiente al Sector de Suelo Urbanizable No Programado 4.01 "Parque de Valdebebas-Ciudad Aeroportuaria" y ello en aplicación de la doctrina contenida en la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2013 dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera en resolución del Recurso de Casación 1003/11.

6.2. Se estima la pretensión 70 de nulidad del acuerdo adoptado por el Pleno del Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid con fecha 27 de abril de 2011 por el que se aprobaba definitivamente la Modificación del Plan Parcial del Suelo Urbanizable No Programado 4.01 "Parque de Valdebebas-Ciudad Aeroportuaria" y ello en aplicación de la doctrina contenida en la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2013 dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera en resolución del Recurso de Casación 1003/11.

6.3 En relación con las pretensiones relativas a los proyectos de urbanización y licencias de obras y de primera ocupación cuya nulidad se insta en base a la declaración de legalidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013 se acuerda conceder un plazo de 30 días al Ayuntamiento a fin de que proceda a remitir a esta Sección los siguientes documentos:

- plano del ámbito delimitado en el Plan de 1985, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado;

- plano del ámbito delimitado en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno, con determinación de los suelos de especial protección incluidos indebidamente en el documento de Revisión anulado y de todas las actuaciones urbanísticas realizadas en dicho ámbito desde;

- ficha del ámbito incluida en el documento de Revisión aprobado por el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno así como las normas urbanísticas aplicables al mismo.>>

Se añade también:

<<e.- No procede, hasta completar la documentación requerida, la suspensión de actuación alguna llevada a cabo en los terrenos referidos en el apartado anterior.>>

Sin imposición de condena en costas (FD 11º), en consecuencia, el recurso de reposición vino a ser estimado parcialmente en los términos expuestos, incorporándose asimismo a la parte dispositiva del Auto de 10 de junio de 2014, además del contenido de su FD 10º (del que acabamos de dar cuenta), la obligación que incumbe a la Administración de remitir determinada información documental respecto de dos ámbitos concretos (Los Ahijones y Valdebebas) dentro del plazo igualmente establecido al señalado efecto.



**CUARTO.-** Los distintos recursos sobre los que ahora somos emplazados a pronunciarnos en esta sede responden a planteamientos convergentes y opuestos, según los casos. Por lo que se hace preciso establecer ante todo las pautas a que habremos de atenernos en punto a su enjuiciamiento.

Así las cosas, los promovidos por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación Parque de Valdebebas resultan sustancialmente coincidentes en las pretensiones que tratan de hacer valer y hasta en la propia fundamentación sobre la que se hace descansar tales pretensiones. Podemos, consecuentemente, e incluso, debemos en aras de la brevedad, proceder ahora a su enjuiciamiento conjunto.

Los recursos interpuestos por el Sr. Martínez Alías y la Fundación Fomento Hispania se mueven en cambio en sentido diametralmente opuesto al de los anteriores; pero igualmente responden entre sí a un planteamiento asimismo convergente en lo esencial, de tal manera que resultan también susceptibles de ser enjuiciados conjuntamente.

Por otra parte, cabe también agrupar los motivos sobre los que se fundan los distintos recursos sometidos ahora a nuestra consideración, en el sentido que igualmente adelantamos ahora a renglón seguido.

Los recursos que plantean el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación Parque de Valdebebas invocan sendos motivos de casación perfectamente diferenciados, pero cabe reunirlos y tratarlos en un mismo fundamento, porque, aun cuando desde distinta perspectiva, suscitan la misma controversia de fondo. Y lo mismo sucede con los recursos promovidos por el Sr. Martínez Alías y la Fundación Fomento Hispania: no se produce en este caso el mismo grado de coincidencia; pero a la postre el único motivo de casación sobre el que se funda el recurso de esta última entidad se corresponde con el desarrollo argumentativo que en el caso del interpuesto por el Sr. Martínez Alías se efectúa a lo largo de los cuatro motivos en que se formaliza su recurso.

**QUINTO.-** Sobre la base de lo expuesto, nos encomendaremos en primer término al enjuiciamiento conjunto de los **recursos promovidos por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación Parque de Valdebebas.**

**A)** Denuncia la Corporación municipal recurrente como primer motivo de casación, en primer término, la existencia de una contradicción entre lo resuelto en la Sentencia de 27 de febrero de 2003 y el contenido concreto del Auto de 10 de junio de 2014, que es el al que la entidad antes mencionada contrae su impugnación en esta sede.

El Ayuntamiento de Madrid, en efecto, no recurrió en reposición el precedente Auto de 6 de febrero de 2014 recaído en este mismo incidente de ejecución del que dimana el Auto de 10 de junio de 2014, pese a ser quien inicialmente vino a promover la sustanciación de dicho incidente mediante escrito de 26 de febrero de 2013; siendo así que el posterior escrito del Sr. Martínez Alías se presentaría el siguiente 8 de marzo y quedaría integrado en la misma pieza de ejecución.

En la argumentación que desarrolla ahora a propósito del Auto de 10 de junio de 2014, considera el Ayuntamiento de Madrid en su recurso que dicho Auto se aparta de los términos de la resolución que dice ejecutar, por cuanto que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 27 de febrero de 2003 vino a estimar (parcialmente) el recurso contencioso-administrativo promovido en la instancia y a anular en consecuencia las determinaciones impugnadas del Plan General de 1997 que habían venido a desclasificar los terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como suelo no urbanizable de especial protección.

Eliminadas así tales determinaciones del ordenamiento jurídico a partir de la firmeza adquirida por el fallo de esta sentencia -lo que advino mediante nuestra ulterior Sentencia de 3 de julio de 2007 dictada en casación (RC 3865/2003)-, la ejecución está concluida; y, sin embargo, el Auto de 10 de junio de 2014 viene ahora a mantener viva en cambio la actividad de ejecución, con toda claridad respecto de dos ámbitos (Los Ahijones y Valdebebas) al requerir al respecto el cumplimiento de nuevos trámites adicionales.

Tratándose aquél de un pronunciamiento meramente anulatorio, que no contiene el reconocimiento de situación jurídica individualizada alguna, ni mandato alguno de actuación a la Administración, la Sala de instancia habría debido haberse limitado por eso a dar por terminado el incidente de ejecución y ordenar consecuentemente el archivo de actuaciones.

En este mismo planteamiento, como ya antes hemos adelantado, insiste la Junta de Compensación Parque de Valdebebas en su recurso, especialmente, con ocasión del desarrollo argumentativo de su segundo motivo de casación, en el que abunda en la idea de que todo lo que lo que sea en el caso ir más allá de dar por ejecutada la Sentencia de 27 de febrero de 2003 y ordenar el archivo de actuaciones infringe el derecho fundamental que asiste a dicha entidad y reconoce el artículo 24.1 de la Constitución.

El derecho a la tutela judicial efectiva, en efecto, también comprende, desde la perspectiva que intenta hacer valer en su recurso la entidad antes indicada, el derecho a la intangibilidad, invariabilidad e inmodificabilidad de las resoluciones judiciales; por lo que éstas no pueden alterarse después en el curso de su ejecución (por todas, STC 121/2007 y 11/2008).

**B)** Existe también, como igualmente adelantamos, una incuestionable sintonía entre los distintos motivos concretos alegados en cada uno de estos

dos recursos; y, empezando así por el del Ayuntamiento de Madrid, es también obvio que la denuncia que pretende hacerse valer en este caso con ocasión del segundo motivo de casación no difiere apenas respecto de la primera a la que ya nos hemos referido antes.

En efecto, además de la contradicción entre lo resuelto y ejecutado que se denuncia como primer motivo de casación, la Corporación municipal reprocha también al Auto de 10 de junio de 2014 como segundo motivo de casación que éste decide cuestiones no decididas directa o indirectamente en la sentencia a ejecutar.

Y es que, en efecto, reiterando la circunstancia de que se trata de un fallo puramente declarativo el de la Sentencia de 27 de febrero de 2003, que se contrae a la anulación parcial del instrumento de ordenación general enjuiciado, viene a afirmarse que dicha sentencia agota sus efectos por sí misma.

Tal declaración judicial ha venido a expulsar del ordenamiento jurídico las determinaciones contenidas en el Plan General de 1997 contrarias a derecho; por lo que no caben adoptar más actos de ejecución que la mera publicación del fallo con vistas a alcanzar su eficacia general. El Auto de 10 de junio de 2014, al incorporar nuevas exigencias, se excede por virtud de lo expuesto del cometido que le es propio.

Por su parte, el recurso de casación promovido por la Junta de Compensación del Parque de Valdebebas, al cuestionar la legalidad del Auto de 10 de junio de 2014, pone igualmente hincapié, como primer motivo de casación, en la resolución de cuestiones no decididas directa o indirectamente por la sentencia de cuya ejecución se trata (Sentencia de 27 de febrero de 2003).

Como dicha sentencia es de naturaleza solo declarativa, en cuanto que declara la disconformidad a derecho de las determinaciones de ordenación del Plan General de 1997 que se anulan por virtud de la expresada razón, sus efectos se limitan entonces a la recuperación de la vigencia de las correspondientes determinaciones urbanísticas preexistentes (Plan General de 1985), y no pueden extenderse a nada más.

La Sentencia de 27 de febrero de 2003 no se ha pronunciado directa o indirectamente sobre otras cuestiones, ni ha acordado sobre la nulidad de otras actuaciones urbanísticas ulteriores, ni tampoco contiene reconocimiento de situación jurídica individualizada alguna o impone mandato alguno de actuación a la Administración.

**C)** Así las cosas, por cuanto se lleva expuesto, cumple concluir, en los términos que por otra parte ya han sido asimismo adelantados, que procede ahora propinar una respuesta común al conjunto de las cuestiones suscitadas en estos dos recursos.

Porque el caso es que, sea por la vía de la denuncia de la existencia de una posible contradicción entre lo resuelto y lo ejecutado, o de la existencia de un exceso en trance de ejecución respecto de lo que constituye el ámbito que le es propio al decidir directa o indirectamente sobre otras cuestiones, lo que a la postre reprochan ambas entidades recurrentes (Ayuntamiento de Madrid y Junta de Compensación del Parque de Valdebebas) al Auto de 10 de junio de 2014 es una desviación en el contenido que le es propio respecto de los términos de las resoluciones judiciales que ha de ejecutar, produciéndose igualmente en su consecuencia, según sostienen también, una vulneración en el derecho fundamental a su tutela judicial efectiva que las antedichas entidades tienen asimismo reconocido con base en el artículo 24.1 de la Constitución.

a) Delimitada del modo expuesto la controversia suscitada a raíz de estos dos recursos, hemos de comenzar por resaltar que los recursos promovidos por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación del Parque de Valdebebas en el sentido expuesto están correctamente articulados por la vía pretendida, esto es, de acuerdo con lo establecido por el artículo 87.1 c) LJCA; lo que de ninguna manera resulta ocioso destacar antes que nada.

En efecto, tratándose de autos recaídos en ejecución de sentencias, la vía del recurso de casación está especialmente acotada, atendiendo a las previsiones de nuestra Ley Jurisdiccional; de tal manera que solo cabe dicho recurso en los supuestos expresamente previstos en ella (artículo 87.1 c) LJCA).

Se trata por eso de una modalidad de casación que no ha dudado en calificarse de "sui generis". Como afirmamos en nuestra Sentencia de 9 de julio de 2009 (RC 5176/2007):

<<(…) Ciertamente los autos recaídos en ejecución de sentencia solo pueden ser impugnados en casación cuando resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o contradigan los términos del fallo que se ejecuta. De manera que **el artículo 87.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción, abre el recurso de casación no a todos los autos o resoluciones de cumplimiento de lo mandado por la sentencia, sino únicamente en los casos expresamente mencionados.**

Téngase en cuenta que cuando nos encontramos en ejecución de sentencia no se trata de enjuiciar la actuación del Tribunal "a quo", bien al juzgar, bien al proceder, objetivo al que responden los motivos del artículo 88 LJCA, sino de garantizar la exacta correlación entre lo resuelto en el fallo y lo ejecutado en cumplimiento del mismo, como viene declarado reiteradamente esta Sala, por todos, Auto de 24 de abril de 2003.

En este sentido, la STC 99/1995, de 20 de junio, declara que <<la simple lectura de tales causas evidencia, pues, que la única finalidad que persiguen este tipo de recursos radica, estrictamente, en el aseguramiento de la inmutabilidad del contenido de la parte dispositiva del título objeto de ejecución, evitando, de este modo, que una inadecuada actividad jurisdiccional ejecutiva pueda adicionar, contradecir o desconocer aquello que, con carácter firme, haya sido decidido con fuerza de cosa juzgada en el previo proceso de declaración>>.

(...)

Téngase en cuenta que el único objeto que tienen este tipo de recursos, como salvaguarda de la tutela judicial efectiva que comprende la ejecución de lo acordado, es garantizar el contenido de la sentencia que su parte dispositiva sea cumplida, impidiendo que en la fase de ejecución de la sentencia se pueda desconocer su sentido, alterar lo resuelto o agregar algún pronunciamiento, a una decisión judicial firme con fuerza de cosa juzgada.>>

O como en la misma línea, pero acaso con mayor hincapié, remarcamos en nuestra Sentencia de 21 de marzo de 2011 (RC 2323/2010):

<<Forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) *el derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos* como correlato de la potestad que nos confiere el art. 117.3 CE y de la obligación que impone a todos el art. 118 de la Norma Fundamental, ya que, en otro caso, las decisiones judiciales y los derechos que en ellas se reconocen serían meras declaraciones de intenciones. Para respetar ese derecho fundamental las decisiones que se adoptan en una pieza de ejecución de sentencia deben ser *razonablemente coherentes con el contenido de la Sentencia que se ejecuta* [Sentencia del Tribunal Constitucional 180/2006, de 19 de junio, Fundamento jurídico (en adelante, FJ) 2]. En el orden contencioso-administrativo el artículo 87.1 c) de la LRJCA garantiza ese derecho y también, en forma más exigente, una correlación exacta entre lo resuelto en el fallo de la Sentencia que se debe ejecutar y lo ejecutado en el cumplimiento de la misma. Por eso autoriza nuestra Ley el recurso de casación frente a los autos recaídos en ejecución de sentencia siempre que éstos resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o contradigan los términos del fallo que se ejecuta. No se trata, en estos recursos, de corregir los vicios de las resoluciones de ejecución, salvo cuando incurran en infracción de reglas procesales que haya causado indefensión a los recurrentes.

Una jurisprudencia constante de esta Sala tiene declarado que los motivos de casación frente a este tipo de autos vienen establecidos en el propio art. 87.1 c) de nuestra Ley jurisdiccional [por todas, Sentencia de 16 de marzo de 2010 (Casación 3990/2008) y las que en ella se citan]. Como dijimos, entre otras, en la Sentencia de 17 de diciembre de 2002 (Casación 4152/1999) **la casación contra los autos recaídos en ejecución de sentencia es un remedio sui géneris, que se aparta del recurso de casación tipo en que no trata de enjuiciar la actuación del Tribunal de instancia al juzgar ("error in iudicando") ni al proceder ("error in procedendo") -que es el objetivo al que responden los motivos autorizados en el artículo 88.1 LRCA- sino de garantizar la inmutabilidad del contenido de la parte dispositiva del título objeto de la ejecución, evitando, de este modo, que una actividad jurisdiccional ejecutiva inadecuada pueda adicionar, contradecir o desconocer aquello que, con carácter firme, haya sido decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso previo de declaración.>>**

En cualquier caso, a pesar de las expresadas restricciones, no cabe duda que, en lo que hace al supuesto concreto que ahora nos ocupa, éste encaja dentro de las previsiones legales establecidas y tiene consiguientemente abierta la puerta a la casación. Porque lo que trata de hacerse valer es ciertamente una contradicción entre lo resuelto y lo ejecutado o, en su caso, un exceso en lo ejecutado respecto de lo decidido.

Lo que no resulta irrelevante y es, como decimos, lo primero que ha de destacarse. Aunque, desde luego, no sigue a ello de forma inexorable sin solución de continuidad la estimación de los recursos promovidos por las entidades antes indicadas.

**b)** El planteamiento al que responden ambos recursos descansa en última instancia sobre un sustrato común. Y podemos ahora tratar de perfilar todavía con mayor grado de detalle la idea de fondo que a la postre subyace en todos los motivos que en ellos intenta hacerse valer.

Lo que se pretende en último término es que, en supuestos como el que nos ocupa, la actividad de ejecución de las resoluciones judiciales ha de limitarse a disponer la publicación de su parte dispositiva; y ello, con vistas a que dichas resoluciones adquieran eficacia general.

Ordenada y verificada en consecuencia la publicación del fallo de las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos, pretende colegirse que tales sentencias se han cumplido ya en sus exactos términos y que por tanto no ha lugar a la práctica de ninguna otra actuación administrativa.

De tal manera que, si con posterioridad los órganos jurisdiccionales, en el curso de la tramitación de algún incidente de ejecución, ordenan a la Administración la realización de nuevos trámites, sucede irremediabilmente que de este modo se apartan o desvían de lo resuelto -tratándose de sentencias meramente anulatorias- e incurren en contradicciones y/o deciden cuestiones no abordadas al resolver.

**c)** Pues bien, siendo éste realmente el planteamiento que pretende hacerse valer en último término, sencillamente, hemos de venir a salir ahora a su paso, en tanto que espejo de una cierta deformación de la realidad de las cosas.

Porque la actividad de ejecución de las resoluciones judiciales, en supuestos como el que nos ocupan, podrá en efecto limitarse a la publicación de la parte dispositiva de tales resoluciones y de esta manera podrán entenderse asimismo cumplidas sin más tales resoluciones. Pero aun cuando ello sea posible y desde luego, siempre será lo deseable, el caso es que no siempre habrá de ser así.

Al margen de la publicación de los fallos de las sentencias, e incluso sin su perjuicio, bien puede suceder que la Administración venga a realizar otro tipo de actuaciones, jurídicas o materiales, encaminadas a entorpecer las resoluciones judiciales adoptadas o a tratar de menoscabar su virtualidad. Y de ser efectivamente así, tales actuaciones pueden ser objeto, desde luego, del consiguiente reproche en sede judicial en el marco de un incidente de ejecución de sentencias.

No puede ser de otra manera; y en la misma línea, aunque con alguna vacilación se sitúa la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 50/2015, de 5 de marzo (objeto sin embargo de un voto particular suscrito por tres de sus magistrados, que ponen de manifiesto la existencia de alguna discrepancia acerca de este extremo; como asimismo vino a refrendar la ulterior Sentencia 231/2015, de 5 de noviembre: no les falta razón a dos de los Magistrados que formularon voto a la resolución precedente y que lo vuelven a hacer ahora, cuando advierten en su voto concurrente que la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en esta ocasión se aleja de la de aquélla). En cualquier caso, en línea también con la primera de estas resoluciones, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, a la que se remite.

Estamos, en suma, ante supuestos que acostumbran a agruparse bajo una misma rúbrica, la ejecución fraudulenta de tales sentencias; y en tales supuestos los órganos jurisdiccionales están legitimados para adoptar las medidas precisas, justamente, para enervar la posible eficacia de actuaciones torticeras y, por el contrario, hacer prevalecer frente a tales actuaciones el exacto cumplimiento de sus resoluciones o, si se prefiere, como también hemos dicho, para garantizar la exacta correlación entre lo resuelto en el fallo y lo ejecutado en su cumplimiento.

Valga así como botón de muestra el razonamiento contenido en nuestra Sentencia de 31 de enero de 2006 (RC 8263/2003):

<<Efectivamente, **la nueva LRJCA de 1998, tras la regulación de lo que se ha denominado ejecución voluntaria y ejecución forzosa, contiene, en tercer lugar, los supuesto que han sido calificados como de ejecución fraudulenta**; esto es, la nueva Ley regula aquellos supuestos en los que la Administración procede formalmente a la ejecución de la sentencia dictada, mediante los pronunciamientos, actos o actuaciones para ello necesarios, pero, sin embargo, el resultado obtenido no conduce justamente a la finalidad establecida por la propia Ley; en consecuencia, lo que ocurre es que con la actuación administrativa, en realidad, no se alcanza a cumplir la sentencia en la forma y términos que en esta se consignan, para conseguir llevarla a puro y debido efecto.

Del nuevo texto legal pueden deducirse dos supuestos diferentes de ejecución fraudulenta, el primero (103.4 y 5), con una connotación estrictamente jurídica, y, el segundo (108.2), que pudiera tener como fundamento una actuación de tipo material:

1º. Para evitar, justamente, este tipo de actuaciones, el artículo 103 en sus números 4 y 5, contempla la situación, dibujada por el legislador, de los supuestos *"de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento"*; para estos supuestos, esto es, cuando **se está en presencia de una actuación jurídica de la Administración** ---concretada en la emisión de posteriores actos administrativos o en la aprobación de nuevas disposiciones--- **con la finalidad de eludir los expresados pronunciamientos**, el legislador pronuncia y establece como sanción para tales actuaciones la nulidad de pleno derecho de tales actos y disposiciones, regulando a continuación, si bien por vía de remisión, el procedimiento a seguir para la declaración de la nulidad de pleno derecho antes mencionada. En el ámbito urbanístico, estaríamos, pues, en presencia del posterior planeamiento aprobado o de la posterior licencia dictada *"con la finalidad de eludir"* la nulidad judicialmente decretada del anterior planeamiento o de la previa licencia. **Conviene, pues, destacar que el objeto de este incidente cuenta con un importante componente subjetivo, pues lo que en el mismo debe demostrarse es, justamente, la mencionada finalidad de inyectar la**

**sentencia con el nuevo y posterior acto o disposición, o, dicho de otro modo, la concurrencia de la desviación de poder en la nueva actuación administrativa, en relación con el pronunciamiento de la sentencia.**

(...)

2º. El segundo supuesto (108.2 de la LRJCA) de la que hemos denominado ejecución fraudulenta de la sentencia ---aunque no es el supuesto de autos--- viene determinada no como consecuencia de una actividad jurídica de la Administración ---esto es mediante actos o disposiciones dictados para contradecir los pronunciamientos de las sentencias, que acabamos de examinar--- sino como consecuencia de una actividad material de la propia Administración "*que contraviniera los pronunciamientos del fallo*" de la misma. Es, como decimos, el supuesto contemplado en el artículo 108.2 de la LRJCA en el cual se hace referencia a los casos en los que "*la Administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo*". >>

Las medidas que los órganos jurisdiccionales pueden hacer valer frente a la ejecución fraudulenta de las sentencias son, desde luego, las dispuestas por nuestra Ley Jurisdiccional (artículos 103 y siguientes: particularmente, las que acabamos de mencionar en el pasaje transcrito); aunque a nadie puede escapársele en último término su íntima conexión con el propio derecho fundamental a la tutela judicial garantizado por el artículo 24.1 de la Constitución, del que traen su causa, porque la virtualidad de dicho derecho fundamental quedaría del todo comprometida, sin remedio, si los órganos jurisdiccionales quedaran desprovistos de este poder o, incluso, si pudiera llegar a recortarse el alcance que es propio de las previsiones legalmente establecidas, merced a determinadas interpretaciones jurisprudenciales de signo restrictivo.

Así las cosas, y en la medida en que, en el supuesto de autos, el requerimiento a la Administración para la práctica de nuevas actuaciones se incardina en el marco de un incidente de ejecución encaminado a verificar si ha podido producirse la ejecución fraudulenta de una sentencia, nada puede reprocharse al Auto de 10 de junio de 2014, cuestionado por las entidades recurrentes (el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación del Parque de Valdebebas) en sus respectivos recursos que ahora estamos enjuiciando.

Lejos está consiguientemente el Auto de 10 de junio de 2014 de desmarcarse respecto de lo resuelto por la Sentencia de 27 de febrero de 2003, sino que, al contrario, de lo que trata precisamente es de preservar su efectividad y de evitar su ejecución fraudulenta.

En este sentido no cumple sino concluir que, a diferencia de lo sostenido en estos recursos, la indicada resolución se sitúa en línea de continuidad con lo resuelto, y no incurre en contradicción ni se pronuncia sobre cuestiones ajenas al pronunciamiento jurisdiccional que ha de ejecutarse.

Decaída entonces, por virtud de lo indicado, la premisa sobre la que se apoyan los motivos esgrimidos, procede consecuentemente la desestimación

de los recursos de casación promovidos por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación del Parque de Valdebebas.

**SEXTO.- Los recursos interpuestos por el Sr. Martínez Alías y la Fundación Fomento Hispania** responden a un planteamiento completamente distinto, incluso antitético, al de los anteriores, como ya advertimos antes.

Si aquéllos venían a reprochar al Auto de 10 de junio de 2014 un exceso respecto del cometido que se considera propio de las resoluciones judiciales que pueden adoptarse en el curso de un incidente de ejecución de sentencias, lo que los recursos que ahora vamos a examinar le reprobaban a aquél viene a ser, como veremos, justamente lo contrario, esto es, no haber ido más lejos a fin de asegurar la efectividad de lo resuelto; a la postre, entonces, una actuación por defecto, como enseguida habrá ocasión de constatar.

**A)** Hemos de comenzar sin embargo por indicar ante todo que, no obstante la divergencia sustancial existentes entre unos y otros recursos, los que ahora han de ocuparnos, lo mismo que los anteriores, también pueden ser objeto de consideración conjunta.

Porque, en definitiva, el recurso que plantea la Fundación Fomento Hispania no hace sino proyectar en su único motivo de casación, y respecto de uno de los ámbitos urbanísticos concretamente concernidos (Parque de Valdebebas), las consecuencias que en cambio en el recurso interpuesto por el Sr. Martínez Alías se desmenuzan a lo largo de sus cuatro motivos y con carácter general.

Centrando por tanto nuestra atención fundamental sobre este último, el recurso promovido por el Sr. Martínez Alías reprocha a las resoluciones judiciales adoptadas en fase de ejecución –en este caso, tanto al Auto de 10 de junio de 2014 como a su predecesor de 6 de febrero-, ya desde su encabezamiento, que estas resoluciones no solo resuelven cuestiones no decididas en el procedimiento sino que también se apartan diametralmente del fallo cuya ejecución se pretende.

Solo que el reproche indicado se formula en un sentido completamente opuesto al que resulta del planteamiento desarrollado en los dos recursos que ya hemos enjuiciado, según ya adelantamos, por defecto, y no por exceso.

Así concretado el fundamento de su recurso, tratan de hacerse valer en el mismo las concretas pretensiones que habían sido deducidas en el incidente de ejecución desde su inicio por el Sr. Martínez Alías (demanda de ejecución: escrito de 8 de marzo de 2013) y que se consideran desestimadas por las antedichas resoluciones: si bien se dejan ahora fuera del ámbito de la casación las pretensiones de naturaleza cautelar que habían tratado de hacerse valer con anterioridad, se mantienen en cambio las demás, que

responden a una doble naturaleza (pág. 14). Quedan así tales pretensiones concretamente enunciadas del modo que sigue:

- B) Pretensiones de ejecución al amparo de lo regulado en el artículo 103.4 dirigidas contra actos dictados en contra de la eficacia general de una sentencia, firme y publicada con intención de eludir su cumplimiento y restitución de la legalidad por eliminación de situaciones incompatibles con la eficacia de la sentencia al amparo del artículo 108.b y 118.
  
- C) Pretensiones de nulidad del Acuerdo de fecha 1 de agosto de 2013, por pretender el acuerdo enervar los efectos de sentencia firme de la Sala Tercera con la finalidad de eludir su cumplimiento y dificultar su ejecución.

Como no deja de señalarse en el recurso, la Sala de instancia había sido requerida a pronunciarse sobre tres pretensiones de naturaleza distinta, dada la complejidad del proceso de ejecución. Descartadas entonces las antes indicadas (A) Pretensiones de naturaleza cautelar), el recurso promovido por el Sr. Martínez Alías sigue sosteniendo en esta sede las restantes, esto es, aquellas otras que acabamos de dejar consignadas susceptibles de englobarse en alguno de estos dos grupos antes indicados.

Es importante asimismo reparar en la infracción última que se denuncia y sobre el que descansan las pretensiones de nulidad que tratan de hacerse valer, porque también se hace explícita desde el primer momento, esto es, el ánimo defraudatorio que se imputa tanto al Acuerdo de 1 de agosto de 2013, adoptado por la Comunidad de Madrid, como a los actos dictados contra la eficacia general de la Sentencia de 27 de febrero de 2003: bajo esta rúbrica genérica, en este último caso, la petición de nulidad se dirige contra más de un centenar de concretas actuaciones urbanísticas de diverso signo (planes de desarrollo, instrumentos de gestión y actos de aplicación –básicamente, licencias urbanísticas-) que asimismo se detallan después en el suplico del recurso.

Como podrá después constatarse, la polémica que hemos elucidar en lo esencial va a pivotar sobre dicho extremo. Pero, en este momento, más importante todavía es retener y partir de este doble bloque de pretensiones deducidas en el recurso promovido por el Sr. Martínez Alías, porque, al iniciar ahora el enjuiciamiento de los motivos de casación alegados en su recurso, la indicada diferenciación ha de constituir nuestro incuestionable punto de partida.

En dicho recurso, por lo demás, resulta con toda evidencia que, por un lado, los tres primeros motivos de casación se encaminan a combatir los actos dictados contra de la eficacia general de la Sentencia de 27 de febrero de

2003 que después se identifican; y, por otro lado, el cuarto y último de sus motivos, lo hace contra el Acuerdo de 1 de agosto de 2013.

No asoma con la misma claridad este planteamiento en el caso del recurso promovido por la Fundación Hispania Fomento; pero también del desarrollo del único motivo de casación que se alega en este caso se infiere el mismo doble orden de reproches. Aunque es lo cierto que después al concretar en el suplico su objeto se insta solo la nulidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013; lo que no puede dejar de tener consecuencias.

En cualquier caso, como adelantamos, cabe ahora realizar el enjuiciamiento conjunto de ambos recursos.

**B)** Así las cosas, examinaremos primero las objeciones que suscita el **Acuerdo de 1 de agosto de 2013**, adoptado por la Comunidad de Madrid, por cuya virtud se procede a la aprobación definitiva de la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997 (en los ámbitos afectados por la ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 y de 28 de septiembre de 2012).

Pero, ante todo, conviene indicar que lo haremos desde la estricta perspectiva que resulta propia en esta sede.

**a)** Esto es, en el marco de un procedimiento encaminado a la ejecución de una sentencia, lo que nos corresponde ahora es determinar es si el indicado acuerdo se ha adoptado con la intención de eludir la cumplimiento de las resoluciones judiciales que acabamos de indicar. No otro puede ser ahora nuestro cometido, en efecto, sino verificar si se ha producido o no una ejecución fraudulenta de tales resoluciones judiciales.

El citado Acuerdo de 1 de agosto de 2013 podrá o no ser objeto de diversas tachas de legalidad desde distintas perspectivas y algunas de ellas, ciertamente, de manera más o menos velada, intentan hacerse valer en los recursos entablados por el Sr. Martínez Alías y la Fundación Hispania Fomento.

Nada impide, desde luego, suscitar en sede judicial cuantos defectos de legalidad pueda adolecer el indicado Acuerdo. Ahora bien, habrán de ser objeto de planteamiento a través de un recurso autónomo y por medio de los cauces procesales ordinarios. Dicho de otro modo, no pueden traerse a colación en el marco de un procedimiento de ejecución, a menos que se acredite que su condición constituye indicio de la existencia de una intención defraudatoria en la adopción del indicado Acuerdo, que es lo que precisamente autorizaría su cuestionamiento en esta sede.

No otro es el planteamiento al que en el fondo también se ajusta el recurso promovido por el Sr. Martínez Alías en lo esencial, como queda perfectamente corroborado al expresar el fundamento último sobre el que hace descansar sus pretensiones anulatorias del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, como ya pudimos anticipar: la nulidad de dicho acuerdo se postula “por pretender el acuerdo enervar los efectos de sentencia firme de la Sala Tercera con la finalidad de eludir su cumplimiento y dificultar su ejecución”, según puede leerse.

Y así también lo confirma la propia rúbrica bajo la que se desarrolla el único motivo de casación específicamente dirigido en el recurso promovido por el Sr. Martínez Alías a hacer valer la nulidad del Acuerdo de 1 de agosto de 2013, el cuarto y último: “Infracción del artículo 103.4 al permitir la aprobación de una norma con finalidad de enervar la eficacia de la sentencia cuya ejecución se pretende, afectando directamente a la demanda de ejecución deducida el 8 de marzo de 2013”.

Por otra parte, en el único motivo de casación que formula la Fundación Hispania Fomento también se denuncia en último término la “infracción del artículo 103.4 LJCA, al no haber apreciado los Autos de 14 de junio y 6 de febrero de 2014 que el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (...) contraviene la Sentencia de 27 de febrero de 2003 (y las ulteriores del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007 y de 28 de septiembre de 2012) y se ha dictado con la finalidad de eludir el cumplimiento de las mismas”, según resulta igualmente desde su propia encabezamiento.

**b)** Situada así la controversia desde la óptica que le es propia en esta sede, cabe adelantar que no podemos compartir las apreciaciones que los recursos intentan hacer valer, por las razones que a continuación se expresan:

No puede desprenderse de nuestra jurisprudencia, desde luego, la existencia de un imperativo categórico que venga a impedir, siempre y sin excepción, la reproducción de la ordenación anulada por virtud de una sentencia firme. Tampoco se ha procedido en el caso, dicho sea incidentalmente, a una pura y burda reproducción de las mismas determinaciones que habían sido anuladas con anterioridad o de las consecuencias que han podido resultar de su ejecución. Pero al margen de esta circunstancia, lo que ahora interesa destacar son los términos en que la cuestión suscitada ha sido abordada por nuestra jurisprudencia.

Porque lo que sí resulta innegable es que, de cualquier modo, si la Administración recurre al ejercicio de su potestad de planeamiento en tales supuestos, se requiere la satisfacción de una serie de exigencias, sustanciales y formales, con vistas a evitar justamente el incumplimiento de las resoluciones judiciales.

--- Conviene ante todo comenzar por precisar que el dictado de una sentencia anulatoria de un plan se refiere al instrumento de ordenación concernido en cada caso. De este modo, no se cercenan las posibilidades de la Administración de utilizar su potestad de planeamiento ni le priva o desapodera de la titularidad o el ejercicio de la indicada potestad y, por consiguiente, puede volver a ejercitarla.

De ser otra la respuesta, desde luego, no habría lugar siquiera a plantearse la cuestión que quedaría así solventada en términos radicales.

Sin embargo, afirmábamos en nuestra Sentencia de 5 de julio de 2012 (RC 2922/2010):

<<El hecho de que una sentencia anule una determinada calificación urbanística por falta de motivación no impide que, de forma indefectible, la misma calificación puede volver a plantearse en el futuro al amparo de circunstancias y motivaciones distintas --- aspecto que la sentencia recurrida advierte con acierto al indicar que el PGOU no añade una motivación específica o distinta a la contenida en el Plan Especial---. En definitiva, siendo la esencia del *ius variandi* la adaptación del contenido del planeamiento a las exigencias, cambiantes, que en cada momento demanda el interés general, el hecho de que determinada calificación no esté justificada en un momento dado no impide que posteriormente sí puede estarlo si las circunstancias fueran distintas, pues lo contrario supondría una especie de petrificación de la potestad de planeamiento incompatible con la satisfacción del interés general y una lesión a la potestad reglamentaria de la Administración, sin perjuicio de que, como se ha indicado antes, en estos supuestos el ejercicio legítimo de tal potestad deberá ir acompañado de una motivación especial, de un plus en la justificación, del que resulte claramente acreditado ante el cambio de circunstancias que las exigencias del interés general demandan tal medida.>>

Ciertamente, anulado un plan urbanístico, la Administración puede abandonar todo propósito ulterior de acometer la ordenación pretendida. Forzoso resulta admitir la renuncia como una opción, una opción que incluso puede resultar obligada en algunos casos, concretamente, atendiendo a la índole de los vicios determinantes de la anulación del plan.

Pero la aprobación de un nuevo plan, a la vista también de la naturaleza y entidad del vicio determinante de la indicada anulación, puede en otros casos resultar la consecuencia hasta cierto punto lógica y natural, como por ejemplo afirmamos en nuestra Sentencia de 8 de noviembre de 2012 (RC 4561/2011):

<<Resulta obligado tomar como punto de partida las razones que nos llevaron a declarar la nulidad del plan especial y del proyecto de reparcelación. El fundamento de la sentencia que se trata de ejecutar es que procede la nulidad del plan especial porque no se ajustaba a lo dispuesto en el plan general, en el fondo y en la forma, respecto de la rehabilitación comercial. En la forma porque el plan general indicaba que la rehabilitación comercial se haría mediante un estudio de detalle. Y en el fondo, porque dicho instrumento urbanístico era idóneo para el tipo de rehabilitación que proyectaba el plan general, pero no para el centro comercial que proyecta luego el plan especial.

Estos presupuestos, con las consideraciones que expusimos sobre las singulares relaciones entre plan general y plan especial en el sistema jurídico urbanístico, se vulneraron frontalmente por la Administración al aprobar el plan especial, pues ni era el instrumento previsto por el plan general para tal encomienda ni la rehabilitación se ajustaba a lo que se pretendía al tiempo de la aprobación del plan general.

Ahora bien, cuando posteriormente se aprueba una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, relativo al ámbito de la Unidad nº 11 Castilla-Munibe, aprobado mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Baracaldo, de 10 de noviembre de 2010, para proporcionar ya desde tal instrumento de planeamiento de superior jerarquía la cobertura suficiente a la operación comercial que diseña y proyecta el planificador no puede considerarse que tal aprobación tenga como propósito burlar el cumplimiento de la sentencia. **Se hace ahora lo que debió hacerse entonces, a saber, proporcionar desde el planeamiento general la cobertura normativa suficiente para que el posterior desarrollo encuentre su perfecto acomodo en el plan general. En consecuencia, dicha modificación del planeamiento general no tiene por finalidad eludir el cumplimiento de la sentencia.>>**

Razón por la que entonces concluimos:

<<En este caso el régimen jurídico que alumbra la LJCA no permite considerar que la sentencia no pueda ser ejecutada ni que la modificación del plan general aprobada tenga por finalidad eludir el cumplimiento de la sentencia.

Conviene reparar que **cuando la nulidad declarada obedece a la elección de instrumento de planeamiento y a la falta de acomodo del plan especial respecto de lo dispuesto por el plan general, la modificación posterior de este de superior rango para incorporar lo que establecía ese plan especial declarado nulo, no puede ser calificado como un caso elusivo del cumplimiento de la sentencia** previsto en el artículo 103.4 y 5 de la LJCA, pues la nulidad de la sentencia no obedecía, conviene insistir en ello, a razones sustantivas respecto del contenido de las concretas determinaciones urbanísticas.

El "*ius variandi*", en definitiva, no puede entenderse limitado cuando la declaración judicial de nulidad del plan especial no obedeció a la concurrencia de un vicio sustantivo, en el que hubiera incurrido una norma del mentado plan. Si así hubiera sido, obviamente, no podría ahora reiterarse el mismo contenido ilegal en otro tipo de plan. Pero eso no es lo sucedido en este caso. Por el contrario, **la nulidad obedeció en este supuesto, como venimos señalando, a la falta de acomodo del plan especial al plan general, de modo que si ahora se ha modificado el plan general para dar la cobertura precisa al planeamiento de desarrollo, es un ejercicio que se enmarca dentro de la discrecionalidad propia del planificador urbanístico, que no puede ser considerada como una burla a la ejecución de una decisión judicial**, ni convierte a dicha sentencia en inejecutable, lo que impide fijar indemnización ni abrir, por tanto, incidente al respecto.>>

Tampoco es correcta, desde luego, la afirmación que trata de hacerse valer en algunas ocasiones en sentido diametralmente opuesto, esto es, que, lejos de suponer un incumplimiento, el ejercicio de la potestad de planeamiento viene a avalar el cumplimiento mismo de la sentencia anulatoria de un plan. Pero esto sentado, y aun admitida la viabilidad de la renuncia, lo

que tampoco puede es rechazarse la posibilidad de la Administración de acudir de nuevo al ejercicio de su potestad de planeamiento.

Justamente, además, en supuestos como el sometido a nuestra consideración, no es fácil otra solución al no haberse producido en sede judicial sino parcialmente la anulación del plan sometido al enjuiciamiento jurisdiccional y, por tanto, quedar una parte del mismo en una especie de situación de vacío a la que había que poner remedio.

--- Al amparo de su potestad de planeamiento, la Administración puede ejercitar una opción diferente y llevar a efecto una ordenación distinta, pero también le es dable proponer una ordenación planteada en términos similares a la que había sido anulada.

No cabe duda que es en tales casos, sin embargo, cuando desde luego todas las cautelas han de extremarse, como antes decíamos, para evitar el cumplimiento fraudulento de las resoluciones judiciales adoptadas con anterioridad (que a la postre no es sino una específica modalidad del incumplimiento de tales resoluciones; y de ahí la posibilidad de combatirla al socaire de un incidente de ejecución de sentencias).

1. Por de pronto, la ordenación propuesta en los términos indicados ha de estar especialmente justificada en razones de interés general.

Se requiere en estos casos una motivación especialmente intensa justificativa de que la indicada ordenación responde a razones objetivas de dicha índole; y se produce incluso una inversión de la carga probatoria, correspondiendo a la Administración acreditar la inexistencia de una intención defraudatoria y la adecuación por el contrario de su actuación al interés general.

Ha de insistirse en que habrá ciertas ocasiones en que ni siquiera será posible que la Administración podrá decantarse por la alternativa indicada; pero, como también hemos señalado, no siempre es así y habrá que estar a la entidad y naturaleza del vicio determinante de la anulación: ahora bien, por dejar las cosas bien claras de entrada, en todo caso, cuando ello resulte posible, el deber de motivación de las determinaciones adoptadas requiere su satisfacción en los rigurosos términos que acabamos de indicar.

A los efectos de proyectar las precedentes consideraciones sobre el supuesto que nos ocupa, resulta indispensable recordar la *"ratio decidendi"* de las resoluciones judiciales cuyo incumplimiento trata ahora de hacerse valer.

Algunos de los pasajes de la Sentencia de 27 de febrero de 2003 interesa ahora consiguientemente recordar, porque luce en ellos con toda claridad su razón de decidir:

<<Para resolver la cuestión litigiosa es conveniente tener también en cuenta, además del carácter reglado del Suelo No Urbanizable sometido a un régimen de protección, conforme ha dispuesto la norma precitada, la doctrina jurisprudencial expresada en las sentencias del TS. de 17.6.1989, 28.11.1990, 22.5.1991, 20.12.1991, 13.2.1992 y 7.4.1992, entre otras, según las que la modificación a través del planeamiento de las clasificaciones de suelo preexistentes requiere una expresa motivación basada en razones de interés público suficientemente justificada, pero no se requiere, en principio, una motivación casuística.

(...)

Con carácter muy general, en el apartado III de la Memoria, dedicado al "Proyecto de Futuro" se considera la Revisión del Plan General como una oportunidad excepcional para equiparar Madrid a los ejes Europeos de desarrollo, con potenciación de Barajas y la Ciudad Aeroportuaria prevista en su entorno -pag. 76 y 77-, lo que ya venía destacado en la pag. 7, en la que se señalaba como criterio esencial del Plan, el papel de Madrid en el contexto europeo y también metropolitano y se reitera en las pags 33 y 38, y también una oportunidad para proyectar una ciudad para el siglo XXI, sin horizonte temporal limitado, apostando el nuevo Plan por un conjunto de políticas dinamizadoras de la actividad urbana que sienten las bases para su desarrollo futuro -pags. 50 y ss-.

Entre sus objetivos también se encuentra el de resolver los problemas de la vivienda - pags 36 y 41- de los servicios y de la industria, y por ello se apuesta por la creación de nuevos suelos para tales fines, asignándose a la clasificación y calificación un papel activo -pág. 7-. Considera también la Memoria que el incremento de la oferta de suelo urbanizable dentro de los límites espaciales y medio ambientales es una necesidad imprescindible -pag 65-..

Las consideraciones generales anteriores ponen en evidencia la necesidad de suelo para el desarrollo de los objetivos y fines del Plan, pero es de todo punto insuficiente para justificar la recalificación del suelo combatida por el recurrente.

(...)

De lo anteriormente expuesto derivamos la conclusión de que el motivo de impugnación examinado debe estimarse.

El Suelo No Urbanizable de Especial Protección es reglado, tanto según el art. 80.b) de la LS./1976 como según el 49 de la Ley 9/95. Conforme a la primera norma, tal clasificación está en función de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de los recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico. Y según el art. 49 de la Ley 9/95 en función de que en ellos concurren las circunstancias descritas en los apartados a), b) y c) de su punto 1.

Partiendo del suelo que en el PGOUM./1985 había sido clasificado especialmente protegido, se está en el caso de no haberse motivado ni acreditado debidamente que hayan desaparecido las circunstancias determinantes de su protección: Por mucho que la función esencial de la Memoria sea la de marcar las líneas maestras de lo que ha de ser el planeamiento, tratándose de desclasificación de suelos anteriormente protegidos debiera haber descendido a mayores detalles para posibilitar tanto el conocimiento de las razones en que se ha basado la decisión como las eventuales impugnaciones de la misma.

Pero, lo más relevante es que el informe de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de 4.4.1997 formula objeciones y oposiciones rotundas a dicha desclasificación, bien porque en algunos casos se infringían determinadas Leyes especiales, bien porque en otros los terrenos presentaban valores acreedores de ser preservados tanto conforme a las condiciones de clasificación establecidas en el art. 49 de la Ley Territorial 9/1995 como a las señaladas por el art. 80.b) del TR. LS./1976, de lo que

se concluye que el cambio en la clasificación urbanística se ha operado en el supuesto de autos al margen y con extralimitación de los límites del <<Ius Variandi>> de las Administraciones planificadoras que, en lo que aquí interesa, no han seguido criterios acordes con la realidad, al desatender o considerar erróneamente los hechos determinantes obstativos e impeditivos de la reclasificación, en unos casos, y al haber decidido en oposición a normas de rango superior, en otros.>>

Resultó, pues, determinante a la sazón la identificación de un defecto en la motivación del plan enjuiciado, al alterar la clasificación de determinados suelos no urbanizables de especial protección y clasificarlos en urbanizables, contemplándolos después en los ámbitos correspondientes con vistas a su desarrollo urbanístico.

Así lo vimos a refrendar en casación en nuestra Sentencia de 3 de julio de 2007 (RC 3865/2003) al resumir el razonamiento jurídico que llevó a la Sala de instancia a adoptar su pronunciamiento:

<<El razonamiento jurídico que llevó a la Sala de instancia a adoptar aquel pronunciamiento fue, en suma, la insuficiencia de lo expresado en la Memoria del Plan, y en el informe que analiza, para justificar las razones por las que suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos se incorporan ahora al proceso urbanizador como suelos urbanos o urbanizables.>>

Sintética, pero muy expresivamente, dejamos constancia de ello de la manera expuesta. Y por eso también indicamos después en otros pasajes de la misma Sentencia:

<<Lógica consecuencia de lo anterior es aquella que afirma la Sala de instancia al decir, refiriéndose sin duda al suelo no urbanizable protegido, "*que la modificación a través del planeamiento de las clasificaciones de suelo preexistentes requiere una expresa motivación basada en razones de interés público suficientemente justificada*". Como es lógico, **si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que justifican una decisión que, como esta posterior, contraviene una anterior en una cuestión no regida por su discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi); ni lo está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad de planeamiento.**

Por ende, **como una consecuencia más, es a la Administración que toma esa decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación**; la carga de probar que sí existían las razones hábiles para adoptar dicha decisión. O lo que es igual: no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que tales razones no existen.

(...)

En un caso como el que nos ocupa, de reclasificación e inclusión en el proceso urbanizador de suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos, exigir que de la Memoria, de sus líneas maestras, fluyan aquellas circunstancias o razones mínimas, esa justificación, está en plena sintonía con lo que dispone el artículo 38 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, pues en él se pide, entre otros múltiples aspectos, que la Memoria se refiera a la información urbanística y que ésta, a través de sus estudios complementarios necesarios, considere todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los relativos a sus características naturales, a los aprovechamientos de que sea susceptible desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros, a la diferente aptitud para su utilización urbana, al señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos, etc. Si la Sala de instancia incluyó en su razonamiento, como antes hemos visto, la apreciación de que la Memoria no posibilita el conocimiento de las razones en que se ha basado la decisión de reclasificación, no cabe afirmar que haya conculcado las normas jurídicas o la jurisprudencia a las que nos venimos refiriendo en este fundamento de derecho.

(...)

**el punto de partida, o el núcleo si se quiere, del razonamiento jurídico de la Sala de instancia es plenamente correcto, pues, de un lado, exige, y así debe ser, que las Administraciones autoras del Plan justifiquen suficientemente las razones por las que suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos se incorporan ahora al proceso urbanizador, haciendo recaer sobre ellas, por tanto, la carga de la prueba de la justificación y las consecuencias (nulidad de las nuevas clasificaciones) de la inexistencia o insuficiencia de dicha prueba; y, de otro, el contenido material de la justificación requerida, o lo que es igual, de lo que ha de justificarse, es también el adecuado, pues lo exigido por aquella Sala no es distinto de aquello que indicamos y precisamos en el segundo párrafo del fundamento de derecho undécimo.>>**

Tratándose de un defecto de motivación, la nueva ordenación urbanística que se plantea puede venir ahora a colmar la exigencia. Ahora bien, se requiere, como antes indicamos, una motivación especialmente intensa.

Precisamente, el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 es ahora preciso en la exteriorización de las razones de las determinaciones que incorpora, encaminadas a la desclasificación de suelos anteriormente clasificados con anterioridad como suelo no urbanizable protegido, que deja consignadas en su preámbulo del modo que sigue:

<<Por todo lo anterior, con carácter general y de acuerdo con la documentación aportada, la justificación del cambio de clasificación de suelo no urbanizable protegido en determinados terrenos establecido en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 que hace la Revisión Parcial del mismo y Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, se basa en que los suelos, de acuerdo con los estudios técnicos que se aportan, carecen de valores merecedores de tal protección y cuentan con su viabilidad para la transformación.

(...)

Cumpliendo con las consideraciones realizadas en el Fundamento Jurídico Decimoséptimo de la Sentencia de 3 de julio de 2007, la Memoria General y el Informe de

Sostenibilidad Ambiental documentan extensamente estas decisiones, por lo que, en conjunto, y en congruencia con la valoración del Informe Definitivo de Análisis Ambiental, queda justificada la viabilidad de su incorporación a la transformación urbanística.>>

Como resulta ahora de la memoria justificativa que acompaña al indicado Acuerdo, y ha sido también reconocido ya en sede jurisdiccional, la ordenación urbanística propuesta, a la par de responder a razones objetivas y fundarse en necesidades urbanísticas actuales, se fundamenta en la realidad del suelo sobre el que se proyectan las actuaciones contempladas en el plan y en el hecho de que dicho suelo se encuentra en la actualidad desprovisto de los valores que en otro caso determinarían su protección, en la medida en que se ha procedido a una transformación irreversible al cabo de los años a partir de unas actuaciones proyectadas e incluso iniciadas con anterioridad a la propia ordenación urbanística preexistente que vino a ser anulada en sede judicial.

Así lo han venido justamente a refrendar las resoluciones dictadas en la instancia y objeto ahora del presente recurso de casación; sin que podamos ahora sin extralimitarnos en nuestras funciones sustituir su apreciación.

2. Sin embargo, lo que sí podemos ahora señalar es que no basta con observar esta exigencia.

Porque en el ejercicio "ex novo" de la potestad de planeamiento, no cabe tratar de procederse a la mera convalidación del vicio existente mediante su subsanación, por ejemplo, en el supuesto que nos ocupa, dotando al (mismo) instrumento de ordenación urbanística anulado de la motivación de la que estaba inicialmente huérfano, mediante la aportación, por ejemplo, de un documento complementario de la memoria justificativa.

Esto es lo que, justamente, pretendió inicialmente realizarse en este caso, mediante el documento aprobado por el Ayuntamiento de Madrid con fecha 28 de noviembre de 2007, que asimismo vendría a confirmarse por la Comunidad de Madrid merced a un Acuerdo de 24 de enero de 2008.

Y, justamente, por eso también, aunque en el incidente de ejecución promovido contra estos Acuerdos recibieron inicialmente el beneplácito de la Sala de instancia (Autos de 10 de enero y de 18 de febrero de 2011), terminarían mereciendo nuestra censura. Como destacamos en Sentencia de 28 de septiembre de 2012 (RC 2092/2011):

<<Ciertamente cuando se declara judicialmente la nulidad de unas concretas determinaciones del plan general, de algunas de sus normas, **la aprobación posterior, en ejecución de sentencia, de una justificación, que pretende paliar esa ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general.** Así es, no se puede *subsanar*, enmendar, o *convalidar* el plan nulo.

Tampoco pueden *conservarse* los acuerdos de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho. Y, en fin, no podemos considerar que ese posterior complemento de la justificación para la reclasificación de los terrenos pueda tener un *alcance retroactivo* para intercalarse en el lugar, dentro del procedimiento administrativo, en el que debió haberse proporcionado.>>

Así, pues, el ejercicio de dicha potestad requiere la tramitación de un procedimiento desde su inicio, como resaltamos precisamente en la indicada resolución. En definitiva, deja de resultar viable el mantenimiento de la misma ordenación urbanística y procede plantear una nueva ordenación. Como también señalamos en la resolución acabada de citar:

<<La sentencia que se trata de ejecutar mediante los acuerdos impugnados en la instancia, declara la nulidad de "*aquellas determinaciones que suponen la desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección*" en determinados ámbitos que relaciona y que fueron alterados en casación.

De modo que se ha declarado la nulidad de una disposición de carácter general, de una norma de rango reglamentario, pues tal es la naturaleza de los planes de urbanismo, según venimos declarando desde antiguo, pues "*el Plan, que tiene una clara naturaleza normativa -sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de 1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, etc.*", por todas, STS de 9 de julio de 1991 (recurso de apelación nº 478/1989).

Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Y en el caso examinado basta la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior y luego de este Tribunal Supremo para constatar que la nulidad se deriva de una flagrante infracción legal.

**Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen "ex tunc", desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados.** Tampoco advertimos razones para perfilar o ajustar tales efectos, pues la naturaleza del vicio de nulidad apreciado --la desclasificación de terrenos no urbanizables de especial protección que pasan a urbanizables sin justificación en la memoria--, el menoscabo para los derechos de los ciudadanos ante la imposibilidad de cuestionar ese contenido durante la sustanciación del procedimiento de elaboración de la norma, y fundamentalmente los siempre sensibles bienes ambientales concernidos en ese cambio de la clase de suelo, avalan la improcedencia de modular el contundente alcance de la nulidad plena.>>

Y no solo esto, sino que resulta además indispensable que la tramitación del indicado procedimiento venga a realizarse al amparo de la nueva normativa que resultara de aplicación, si es que resultara que la preexistente se hubiese visto sustituida por alguna otra. Así lo declaramos en nuestra Sentencia de 4 de mayo de 2015 (RC 1957/2013):

<<Pero que sea viable la modificación planteada en los términos indicados, no quiere decir cualquier modificación pueda servir a los efectos pretendidos y quedar legitimada sin más; esto es, **por el hecho de que la modificación pretenda dar cobertura a actuaciones ya ejecutadas –lo que en sí mismo resulta admisible en este caso–, no queda dicha modificación exenta de las exigencias dispuestas por el ordenamiento jurídico ni inmune al ejercicio del control en sede jurisdiccional.**

(...)

Así las cosas, la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento, como el ahora pretendido, por la vía de la modificación del plan general (13ª Modificación Puntual del Plan General de Barakaldo) tiene carácter “ex novo” y, por tanto, ha de observar las exigencias legales al tiempo de su tramitación. Es algo que tenemos dicho con reiteración, incluso, en supuestos de ejecución de sentencia, esto es, también en estos casos habría que acomodarse a las nuevas exigencias legales introducidas por el ordenamiento jurídico con posterioridad al dictado de la sentencia.

(...)

Así, pues, incluso, aun cuando se tratara de una modificación que pudiera considerarse menor, lo que tampoco ha sido acreditado, no deja de exigirse en todo caso el correspondiente pronunciamiento del órgano ambiental competente acerca de la innecesariedad de la evaluación ambiental.

**Estas exigencias legales requieren ser observadas, lo mismo que cualesquiera otras vigentes al tiempo de la tramitación y aprobación de los planes urbanísticos.>>.**

Por la expresada razón, en nuestra Sentencia de 25 de mayo de 2015 (RC 1699/2013), anulamos las resoluciones judiciales combatidas a la sazón en casación, precisamente, por no haber deducido entonces adecuadamente las consecuencias dimanantes de la falta de satisfacción por la Administración de las exigencias antedichas:

<<Lejos están tales resoluciones, sin embargo, de servir a los efectos de acreditar lo que los recursos pretenden, esto es, que, con la mera evacuación ulterior de dicho informe, se han venido a observar las exigencias legales requeridas para la aprobación de un nuevo plan.

Porque, en tales casos, **procede reconstruir el procedimiento al menos desde que el trámite preceptivo tuvo que evacuarse; pero, en todo caso, y más allá de ello, se hace preciso también, si las previsiones normativas aplicables al plan han sido alteradas, como sucede en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, ajustar el procedimiento entero a tales previsiones.**

En definitiva, pues, tratándose de infracciones formales y no de fondo las que determinaron la anulación del plan especial inicialmente aprobado, ningún reproche puede merecer la Administración por impulsar la aprobación de un nuevo planeamiento en lugar del anulado, como tampoco habría de merecerlo en su caso si impulsara la aprobación del instrumento de planeamiento procedente en lugar del que inadecuadamente hubiera pretendido impulsar en principio (Sentencia de 8 de noviembre de 2012 RC 4561/2011).

Ahora bien, si la Administración se decanta por promover un nuevo plan en el sentido indicado, entonces, ha de adecuar inevitablemente el procedimiento a las nuevas exigencias legales que resultaran de aplicación.

**Los autos recaídos en un proceso de ejecución declarando el cumplimiento de la sentencia por la evacuación del informe preceptivo omitido con anterioridad no extienden su virtualidad más allá del indicado proceso y, por consiguiente, no eximen de la observancia de las exigencias resultantes del ordenamiento jurídico como consecuencia de la nulidad de tales planes y de la necesidad de adecuarse a las previsiones normativas en vigor al tiempo que se impulsa la aprobación de un nuevo planeamiento.>>**

Ahora bien, observadas las exigencias de carácter formal en los términos que acabamos de exponer, se soslayan las dificultades en la medida que quedan de este modo salvaguardados los derechos confluyentes en el procedimiento y, desde luego, siempre que asimismo, como antes señalamos, además del cumplimiento de tales exigencias, queden suficientemente acreditadas las razones de interés general concurrentes en el caso, a fin de desvanecer toda sospecha acerca de la existencia de cualquier finalidad espuria.

Pues bien, precisamente, una y otra cosa es lo que se ha hecho en el supuesto que ahora enjuiciamos.

Por un lado, al poco de notificarse la Sentencia de 28 de septiembre de 2012, se adoptó la Orden disponiendo su consiguiente cumplimiento (8 de enero de 2013); y una vez sometido a su preceptivo trámite de información pública (14 de febrero de 2013), mediante Acuerdo de 24 de febrero de 2013 vino aprobarse ya el Avance de la Revisión Parcial, dando inicio de este modo a la tramitación entera de un nuevo procedimiento, que culminaría en el Acuerdo del Ayuntamiento de 24 de julio de 2013 y en el ulterior Acuerdo de la Comunidad de Madrid de 1 de agosto de 2013, que es el que nos corresponde ahora enjuiciar.

Habiendo dado cuenta ya a la Sala de instancia de las actuaciones llevadas al efecto (escrito de fecha de 26 de febrero de 2013); y habiéndose practicado en el curso del procedimiento los trámites exigidos, por otra parte, conforme a la normativa vigente al tiempo de su tramitación, particularmente así (junto a la elaboración de una nueva memoria justificativa de la ordenación propuesta), el informe de sostenibilidad requerido al amparo de la nueva normativa ambiental (Ley 9/2006); lo que a la postre resultará decisivo, como ya vimos, para que la Sala de instancia venga a fundamentar en su Auto de 6 de febrero de 2014 la pérdida de valores de los suelos ahora desclasificados.

Del modo expuesto, en suma, queda conjurada toda sospecha acerca de que el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 sometido ahora a nuestro enjuiciamiento en esta sede pudiera responder a una finalidad elusoria del cumplimiento de las resoluciones judiciales adoptadas con anterioridad; en la medida en que se atienden las exigencias dispuestas a tal fin con vistas a evitar justamente la ejecución fraudulenta de tales resoluciones, unas

exigencias desde luego severas y rigurosas, pero que entendemos también indispensables por la indicada razón.

c) Ahora bien, esto sentado con carácter general en relación con el referido Acuerdo de 1 de agosto de 2013, no podemos alcanzar la misma conclusión a propósito de una de sus concretas cláusulas, particularmente, su disposición transitoria.

La citada disposición transitoria se expresa en los siguientes términos:

<<La Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (PGOUM 85) y la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1.997 (PGOUM 97) relativa a los suelos afectos por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2.003 casada parcialmente por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2.007, **tendrá carácter retroactivo a fecha 20 de abril de 1.997, fecha de entrada en vigor del PGOUM 97 vigente, extendiéndose sus efectos a todas las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo del mismo**, que deberán adaptar su contenido a lo establecido en la misma.>>

En la medida en que por virtud de esta cláusula se pretende dar eficacia retroactiva a las determinaciones de ordenación recogidas en el propio Acuerdo de 1 de agosto de 2013, hemos de colegir que la indicada disposición transitoria incorpora un elemento añadido, esto es, se trata de algo más y distinto a las propias determinaciones de ordenación contenidas en el referido Acuerdo de 1 de agosto de 2013, cuya justificación acabamos de avalar.

Aceptar sin más la viabilidad de una fórmula de esta índole, en los genéricos e indiscriminados términos en que se plantea, sin matices y sin ofrecer una justificación especial que por otra parte tampoco se vislumbra, serviría por sí para restablecer la virtualidad no sólo de éste sino de cualquier plan y dar al traste con cualquier resolución anulatoria adoptada al efecto en sede judicial.

Desde luego, no puede buscarse la justificación de esta disposición transitoria en la propia ordenación a la que viene a acompañar y respecto de la cual constituye un elemento añadido en los términos que antes indicamos. La ordenación propuesta mira al futuro, mientras que la disposición transitoria lo hace el pasado.

Descartada pues la indicada finalidad, no acierta a vislumbrarse cual pudiera ser ésta a los efectos de verificar la legitimidad de esta disposición transitoria y satisfacer de este modo las razones objetivas de interés general que pudieran venir a justificarla.

Siendo así, en lugar de legítima, pudiera resultar incluso espuria la cláusula que nos ocupa y algún atisbo de ello pudiera incluso inferirse de algunos de los pasajes que se exteriorizan en el Acuerdo de 1 de agosto de

2013, en que se alude a una finalidad legalizadora (que si bien no cabe imputar a dicho Acuerdo en sí mismo considerado sí podría achacarse a la disposición transitoria que examinamos).

En todo caso, queda confirmado que la Administración no ha alcanzado en este caso a levantar la carga de la prueba que le incumbe, como se recordará; en la medida en que, tratándose de una ordenación que se plantea en términos similares a aquella otra que ha sido anulada, le corresponde a ella para solventar toda controversia acerca de su conformidad a derecho proporcionar razones suficientemente consistentes y amparadas en el interés general.

Por eso, se hace preciso apartarnos en este punto de nuestra conclusión en lo que concierne a la inviabilidad del recurso en relación con el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, con carácter general; y, de este modo, estimar el recurso de casación y, en consecuencia también, anular parcialmente la resolución dictada en instancia sometida ahora a nuestro enjuiciamiento, aun cuando única y exclusivamente en lo que a este solo extremo se refiere.

No otra podría ser nuestra conclusión, por lo demás, a partir de las consideraciones anticipadas que a propósito de este mismo asunto ya formulamos en nuestra precedente Sentencia de 13 de diciembre de 2013 (RC 1003/2011). En la sustanciación de las actuaciones que dieron lugar a esta resolución ya vino a aportarse para su unión a los autos el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, y al referirnos a esta circunstancia en la indicada Sentencia ya tuvimos ocasión de manifestar:

<<Ahora bien, es claro que tanto las determinaciones estructurantes como la ordenación pormenorizada incorporadas a esa revisión del planeamiento general **sólo podrán tener validez y eficacia hacia el futuro, sin que quepa atribuirles –por las mismas razones expuestas en los apartados anteriores- ningún efecto subsanador o de convalidación de actuaciones y disposiciones anteriores que han sido declaradas nulas.>>**

En resumen, lejos está el Acuerdo de 1 de agosto de 2013 de adolecer del carácter convalidatorio que le imputan los recursos; pero esta misma apreciación no puede extenderse a su disposición transitoria que incorpora un elemento añadido y que por eso ahora hemos de anular.

**C)** Si hubiésemos dado por conforme a derecho la disposición transitoria acabada de examinar, una vez admitida su validez y a partir de ella conservada intacta asimismo su eficacia, en realidad, resultaría innecesario venir a ocuparnos ahora de la lista de los actos realizados por la Administración urbanística supuestamente dictados con una finalidad elusoria del cumplimiento de la resoluciones judiciales recaídas con anterioridad, que denuncian los recursos que estamos examinando, particularmente, el

promovido por el Sr. Martínez Alías, que además, a pesar de la amplitud de la lista, identifica debidamente tales actos en su suplico; a diferencia del de la Fundación Hispania, que no se refiere a ellos sino genéricamente y además, de acuerdo con su suplico, tampoco extiende a ellos sus pretensiones de nulidad.

Al margen del enjuiciamiento que habrían podido merecer tales actos, sus consecuencias en todo caso habrían quedado soslayadas, justamente, al amparo de la indicada disposición transitoria. Ahora bien, como sin embargo no es así, el tratamiento de la controversia suscitada al socaire de estos dos recursos a propósito de los diversos actos que se cuestionan en ellos deviene de todo punto imprescindible.

a) Y a este respecto, hemos de comenzar ante todo por reiterar lo que ha sido una constante a lo largo de esta resolución; solo que acaso deba ser justamente ahora, al abordar la cuestión en relación con los actos concretos emanados por la Administración urbanística actuante y cuestionados en ejecución por los recurrentes (la lista no sólo es amplia sino que además comprende actuaciones de distinto signo: instrumentos de planeamiento de desarrollo –planes parciales y estudios de detalle- y de gestión –proyectos de urbanización y de reparcelación- y actos de mera aplicación –básicamente, licencias de obra nueva, los supuestos más frecuentes; aunque no solo-; en su proyección además sobre diversos ámbitos de ordenación), cuando ello ha de remarcarse con mayor insistencia.

Y es que habremos de efectuar el enjuiciamiento a que hemos sido emplazados desde la perspectiva que resulta propia de esta sede, esto es, lo que nos corresponde ahora es determinar si puede o no considerarse si tales actos se han dictado con una intención elusoria encaminada a enervar la efectividad de las resoluciones judiciales adoptadas, cuya inexecución se denuncia. No hace falta que vengamos ahora a reiterar las apreciaciones que ya hemos venido efectuando sobre este particular -en el fundamento precedente de esta Sentencia: FD 5º, así como en este mismo: FD 6º B)-, que damos por reproducidas.

Así, pues, en otros términos, y en lo que ahora interesa destacar, la tramitación de un incidente de ejecución de sentencias no puede convertirse en un mecanismo general e indiscriminado para proceder a la depuración de cuantas actuaciones administrativas pudieran considerarse disconformes con el ordenamiento jurídico, en la medida que no atiendan las exigencias que éste le reclama.

Al servicio del indicado cometido están precisamente los recursos que con carácter ordinario son susceptibles de entablarse contra tales actuaciones. Pero lo que concierne en esta sede, en relación con las resoluciones dictadas en el marco de un incidente de ejecución y cuestionadas en casación, es más concretamente verificar si la ejecución de las resoluciones judiciales se ha efectuado en línea de continuidad con lo acordado y juzgado, para poner justamente remedio a ello si no ha sido así, esto es, si tales resoluciones no se

han llevado a su puro y debido efecto, si han sido objeto solo de ejecución parcial o, en lo que más directamente pudiera estar ahora concernido, si ha podido producirse una ejecución fraudulenta de tales resoluciones, a través del dictado de unos actos precisamente encaminados a enervar su cumplimiento.

Es importante reparar en las diferencias y valga como muestra, para ponerlas de relieve de entrada con toda evidencia, el caso de que, aprobado un plan parcial en desarrollo de un plan general que se anula al cabo de los años, quedará aquél desprovisto en principio desde luego de su requerida cobertura, en tanto que consecuencia lógica y natural de la anulación del plan del que dimana, incluso, dada su naturaleza disposición de carácter general, no cabría sino concluir en la nulidad de pleno derecho del indicado plan parcial.

Ahora bien, una cosa es que sea así inevitablemente y que por tanto por la vía del ejercicio de los recursos correspondientes, proceda por la sola razón antes indicada deducir sin más la citada consecuencia, una vez anulada la ordenación general que constituye en su caso su única fuente de legitimidad; y otra cosa bien diferente es que pueda afirmarse que el indicado plan parcial se dictó con un ánimo defraudatorio y que pueda acordarse su nulidad por la vía de la sustanciación de un incidente de ejecución, por responder a una finalidad espuria encaminada a evitar el cumplimiento de una resolución judicial, cuando es lo cierto que, de haber sido aprobado poco después del plan general cuyo desarrollo constituye su cometido propio, y mucho antes del dictado de la indicada resolución judicial, difícilmente habría podido ser así.

En el fondo, nada de lo que acaba de exponerse se les escapa a los recurrentes, que, como ya sabemos, porque así lo hemos advertido con anterioridad, encabezan sus respectivos recursos denunciando el ánimo supuestamente defraudatorio de los actos concretos emanados por la Administración urbanística actuante que se cuestionan en ellos; si bien en el caso del recurso promovido por la Fundación Hispania Fomento, de una manera genérica y sin instar después su nulidad en la parte dispositiva de su escrito.

En el caso del recurso promovido por el Sr. Martínez Alías, que sí procede a precisar debidamente tales actos y a extender a ellos su pretensión de nulidad en el suplico de su escrito, más claro todavía luce su planteamiento en la propia demanda de ejecución, por medio de la cual vino a iniciarse justamente el incidente (junto al escrito presentado al mismo efecto por el Ayuntamiento de Madrid), en cuyo encabezamiento mismo ya se apelaba igualmente a los artículos 103.4 y 5 LJCA como fundamento para acudir al cauce contemplado en el artículo 109 de la misma Ley.

Partiendo en efecto de la indicada demanda de ejecución (8 de marzo de 2013), que es de la que arranca en realidad todo el proceso que ahora culmina en casación, como acabamos de señalar -y en la medida que es así, también viene a delimitar por tanto su propio ámbito-, en su escrito de más de doscientas páginas no deja de hacerse continua insistencia acerca de su

fundamento último en los términos que acabamos de indicar (al ánimo defraudatorio subyacente a los actos cuya conformidad a derecho se cuestiona en dicho escrito), lo que se reitera incesantemente más allá de su encabezamiento (págs, 2, 4, 11, 20 y siguientes, 31 y siguientes -respecto de todos los actos que se después: págs. 32-113-, 114 y siguientes: solo después en una única página 134, antes de las conclusiones, se alude al artículo 73 LJCA, aun cuando a los solos efectos de evitar que con base en el mismo pueda dejar de prosperar la pretensión de nulidad sostenida al amparo del 103.4 de la misma Ley).

Lo cierto sin embargo es que, ahora, al socaire de los diversos motivos que alega en su recurso de casación el promovido por el Sr. Martínez Alias - particularmente, como segundo motivo de casación-, y de una forma más velada, asimismo, a resultas del recurso interpuesto por la Fundación Hispania Fomento, parece pretenderse llegar más lejos de lo que resulta propio en esta sede y trasladar las consecuencias de la nulidad ordenada por la sentencia a todos los actos dictados en su desarrollo y gestión, aun cuando no hayan sido enjuiciados en el propio proceso, apelando al artículo 73 LJCA.

Sin embargo, por las razones que acabamos de exponer (la misma formulación de la cuestión por parte de los propios recurrentes) y por las que a continuación igualmente indicaremos, no resulta viable atender un planteamiento como la que intenta hacerse valer. Una doble índole de razones, en efecto, respalda en cambio el planteamiento opuesto:

--- Solo por medio del ejercicio de los recursos ordinarios, y a través de los cauces procesales correspondientes, puede desarrollarse un juicio en garantía de los derechos de defensa de cuantas posiciones jurídico-subjetivas puedan tratar de hacerse valer a favor o en contra, a propósito de una concreta actuación administrativa. Es decir, nada más que un proceso plenario de esta índole, a partir del emplazamiento de todos los sujetos interesados, permitirá examinar la legalidad de dicha actuación desde todas sus perspectivas, salvaguardar los derechos de defensa de todos y asegurar el respeto a la tutela judicial efectiva, ponderando del mismo modo los principios y valores dimanantes de nuestro ordenamiento jurídico que pudieran confluir en cada caso.

Son múltiples las situaciones que pueden producirse. A falta de la cobertura de un acto en la ordenación de la que trae su causa directa, tampoco puede descartarse de antemano que pueda encontrar alguna otra cobertura normativa, que vendría así a brindarle la que en principio le falta, por ejemplo, a través de un distinto instrumento de ordenación. Por otro lado, habiendo sido enjuiciado ya un acto en sede jurisdiccional, una vez afirmada su conformidad a derecho, tampoco es fácil que pueda ser objeto de censura después, sin infringir el derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales (firmes) ni atentar contra el principio de la seguridad jurídica.

A lo largo de las presentes actuaciones no han sido pocas las ocasiones en que las partes a través de sus escritos se refieren al

enjuiciamiento al que han sido emplazadas distintas instancias jurisdiccionales en relación con un buen número de las actuaciones sometidas ahora a nuestra consideración, y hasta el resultado mismo de su enjuiciamiento, en el curso de procesos judiciales virtualmente ya concluidos o en que todavía no ha recaído otro pronunciamiento sino el de instancia. El propio recurso de casación promovido por la Fundación Fomento Hispania trae a colación tres resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sentencias de 10 de junio de 2014, en el recurso de apelación 2013/2012; 36/2014, de 26 de septiembre; y 308/2014, de 5 de mayo), por cuya virtud han adquirido firmeza los pronunciamientos judiciales recaídos sobre los diversos instrumentos de gestión aprobados en el ámbito de Valdebebas.

Si nos alejamos ahora, consiguientemente, de la perspectiva que nos es propia, no pueden descartarse las contradicciones y cabe incluso incurrir en graves disfunciones.

Será, pues, en el seno de cada proceso donde pueda propinarse con las debidas garantías la respuesta que proceda adoptar en cada caso: esto es, declarar la conformidad o disconformidad a derecho de las actuaciones cuya legalidad se cuestiona y, una vez anuladas éstas en su caso, concretar si es la nulidad o la anulabilidad lo que procede concretamente acordar, al menos, respecto de los actos concretos de gestión y ejecución en que pudiera plantearse, porque en el caso de los instrumentos de ordenación sólo podrá acordarse su nulidad de pleno derecho ante tal eventualidad, como es bien sabido.

Sirva esta última consideración para enlazar asimismo con la que sigue a continuación.

--- Verificada la ejecución fraudulenta de una resolución judicial, la respuesta que impone nuestro ordenamiento jurídico es una sola y bien precisa, la nulidad de pleno derecho de la actuación administrativa dictada justamente con dicho ánimo. En tanto que encaminada a la finalidad de evitar su cumplimiento, nuestro ordenamiento jurídico, en efecto, no hace distinciones en este caso y no contempla así otra respuesta que la más severa a esta específica modalidad de desviación de poder, una modalidad agravada, además, en tanto que la desviación de poder, a tenor de las previsiones legales establecidas con carácter general, comporta como regla la anulabilidad y no la nulidad de los actos administrativos (Ley 30/1992: artículo 63.1).

Tratándose, en efecto, de actos, y no de normas en que la respuesta es la misma (artículo 62.2), no puede excluirse, a salvo que desde luego sirvan a una finalidad fraudulenta, que asimismo la anulabilidad sea la respuesta procedente, cuando menos, en la mayor parte de los casos; incluso, puede llegar a conservarse su validez, a tenor de lo dispuesto por el artículo 73 LJCA y en base a los principios y valores igualmente contemplados en nuestro ordenamiento jurídico.

La cuestión resulta de extrema complejidad, y su tratamiento no puede dejar de prescindir de las circunstancias concurrentes: llega incluso a discutirse si los actos anteriores firmes pueden escapar al ejercicio de la revisión de oficio de concurrir alguna de las específicas causas legalmente previstas que la determinan; pero, en todo caso, su subsistencia, aun cuando tampoco tiene por qué equivaler, como ha sido certeramente apuntado, a la afirmación (confirmación) expresa de su validez (lo que a su vez podría servir de sustento a planteamientos menos consistentes, como la afirmación de los efectos “ex nunc” de los reglamentos o incluso la existencia de vicios determinantes solo de su anulabilidad), puede venir demandada en aras de la salvaguardia de otros principios –como el de la seguridad jurídica- e instituciones –como la de la cosa juzgada-, dotados también del máximo rango, y cuya virtualidad por eso mismo precisa igualmente ser preservada.

En todo caso, de cuanto acaba de indicarse no resulta difícil colegir que en nuestro ordenamiento jurídico no siempre será la nulidad, a falta de la concurrencia de la específica causa determinante de ella, la respuesta procedente respecto de los actos dictados en aplicación de una disposición nula (dicho sea incidentalmente, tampoco se impone en todo caso idéntica respuesta en el marco del ordenamiento europeo): lo cierto es que ni siquiera todas las infracciones constitucionales desembocan en dicho resultado.

Y siendo ello así, no le es dable a los órganos jurisdiccionales en materia de ejecución trasladar el enjuiciamiento del ámbito que les propio en dicha sede, ni deducir las consecuencias en su caso pertinentes (nulidad de pleno derecho), acudiendo a la vía de la ejecución fraudulenta de sentencias en principio prevista solo a partir de la concurrencia del presupuesto que el artículo 103.4 LJCA precisa con toda claridad -disposiciones y actos que se dicten con la intención de eludir el cumplimiento de una sentencia- y que constituye el remedio específico contemplado justamente para atender esta patología: verificado en efecto dicho presupuesto, procede deducir la consecuencia especial asimismo prevista al efecto; pero solo en dicho caso.

**b)** Trasladas las precedentes consideraciones al supuesto que nos ocupa, ciertamente, no resulta posible deducir las consecuencias que se pretenden en relación con los actos identificados por el Sr. Martínez en su recurso y a los que la Fundación Fomento Hispania igualmente se refiere también, aunque en este caso, de una forma genérica, en el suyo.

Como ya hemos dejado indicado, este último sin embargo solo se refiere a dichos actos genéricamente y sin mayores precisiones y circunscribe después, además, el objeto de su suplico al Acuerdo de 1 de agosto de 2013, desentendiéndose en consecuencia de tales actos. El recurso promovido por el Sr. Martínez Alías sí que procede en su parte dispositiva en cambio, como igualmente indicamos, a la debida identificación de tales actos.

Salvo las excepciones que a continuación se indicará, sucede que todos los actos cuya validez se cuestiona se producen en un determinado período de tiempo (2008-2012), esto es, ciertamente después de dictada y

notificada la Sentencia de 3 de julio de 2007; pero después también de que vinieran a adoptarse en sede administrativa los consiguientes acuerdos encaminados a proceder a su cumplimiento. No es menos cierto que tales acuerdos (Acuerdos de 28 de noviembre de 2007, 24 de enero de 2008 y 31 de marzo de 2009) fueron impugnados y no solo esto, sino que además con posterioridad resultaron anulados.

Pero ello no les priva de su inicial presunción de validez, una presunción que dimana de las previsiones generales dispuestas por nuestro ordenamiento jurídico (Ley 30/1992: artículo 56 y 57.1). Y lo que resulta todavía más importante a los efectos que estamos considerando, tales Acuerdos vinieron a recibir su aval después en sede judicial, cuando su legalidad vino a resultar confirmadas mediante los Autos de 10 de enero de 2011 y de 28 de febrero de 2011: precisamente es en realidad tras estas resoluciones judiciales y no antes, esto es, durante 2011, cuando se producen la mayoría de los actos ahora cuestionados, como puede constatarse sin dificultad a partir de las fechas de su adopción consignadas en los recursos interpuestos en su contra.

De este modo, cumple concluir que solo nuestra ulterior Sentencia de 28 de septiembre de 2012 (RC 2092/2011), al casar y anular tales autos, vino a enmendar el preexistente estado de cosas, y a desvirtuar de este modo las presunciones vigentes hasta entonces, cuyas consecuencias, por otro lado, las resoluciones judiciales dictadas antes en instancia contribuyeron decisivamente a avalar. Ha de descartarse, pues, la existencia de un ánimo defraudatorio hasta la fecha del dictado de la sentencia indicada, a partir de los hechos en presencia que acabamos de referirnos.

Y de este modo, las pretensiones de nulidad solo pueden acogerse en relación con las siguientes actuaciones:

#### En el ámbito APR 19.02 "La Dehesa"

- Acuerdo de fecha 30 de octubre de 2012, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle para la finca sita en calle Pirotecnica nº 52-B del ámbito APR. 19.04 La Dehesa.

- Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 30 de octubre de 2012 por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial PE. 19.315 (Parcelas A, B, C, E, F y 29 B), en el ámbito APR 19.04 LA DEHESA al haber sido adoptado en oposición al fallo de una sentencia firme y publicada, con intención de eludir su eficacia y cumplimiento.

#### En el ámbito UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria Parque de Valdebebas"

- Licencia de Obras de Nueva Planta, de fecha 6 de noviembre de 2012, para la ejecución de vivienda colectiva libre a Residencial Adhara S.C.M., para la ejecución de obras de edificación en la parcela 168 A del Proyecto de Reparcelación, calle Manuel Gutiérrez Mellado nº 39 al 53; Av. Francisco Javier Sáenz de Oiza nº 40 y calle Félix Candela nº 29.

Estas actuaciones son incluso posteriores a la fecha en que la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 fue notificada al Ayuntamiento (17 de octubre de 2012), por lo que, una vez puesta así en su debido conocimiento, toda actuación ulterior de la Corporación municipal habría debido acomodarse sin reservas a ella a partir del indicado momento. En el caso de la licencia otorgada el 6 de noviembre de 2012, por lo demás, lo que procede es volver a ratificar su nulidad desde la perspectiva que la enjuiciamos en esta sede, toda vez que en la misma línea ha venido ya a pronunciarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 413/2015, de 20 de mayo.

A los expresados efectos, procede, en consecuencia, la estimación - parcial, en los términos que acabamos de indicar- del primero de los motivos de casación del recurso promovido por el Sr. Martínez Alías.

Pero, por las razones asimismo antes señaladas, no procede en cambio estimar el segundo de sus motivos, en tanto que encaminado a alcanzar la nulidad de los actos que identifica, más allá de su posible finalidad elusoria; lo que ha de quedar al margen de este incidente de ejecución. En lo que concierne a esta conclusión, hemos de agregar que, aun cuando el recurrente viene a instar la nulidad de distintos tipos de actuaciones urbanísticas (instrumentos de planeamiento de desarrollo -planes parciales y estudios de detalle-, instrumentos de gestión -proyectos de urbanización y reparcelación- y actos de ejecución -licencias de obra y otra índole-), no hay que hacer distinciones; sin perjuicio de lo que pudiera acordarse en el curso de los cauces procesales ordinarios correspondientes, hemos de insistir, porque lo que nos corresponde en esta sede es velar si ha resultado desatendida la eficacia de nuestras resoluciones. Y con mayor motivo, desde luego, hemos de eludir cualquier pronunciamiento sobre las actuaciones urbanísticas aun anteriores a la Sentencia de 3 de julio de 2007 cuya nulidad también se insta en este caso (tercer apartado de este motivo); máxime cuando se trata además de actuaciones que han recibido ya respuesta en sede jurisdiccional y se pretende enervar justamente la efectividad de tales declaraciones.

Y tampoco procede, desde luego, acoger el tercero de los motivos de casación, en el que lo que se cuestiona es la legalidad de un conjunto de actuaciones materiales realizadas al amparo de un conjunto de actos de ejecución, sobre cuya cobertura tampoco ha habido ocasión de pronunciarse en esta sede.

c) Las conclusiones alcanzadas cumplen los requerimientos de nuestra jurisprudencia:

--- Primero, hemos venido a reputar siempre como indispensable la concurrencia de un elemento teleológico o intencional para la aplicación del artículo 103.3 LJCA y disponer en consecuencia la nulidad de los actos que pretendan desautorizarse a través de la indicada cláusula. Como expresamos en nuestra Sentencia de 27 de mayo de 2008 (RC 2648/2006):

<<El artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción ( RCL 1998\1741) , en sus apartados 4 y 5, permite que en el procedimiento de ejecución, resolviendo un mero incidente en él planteado, se declare la nulidad de actos o disposiciones administrativas distintas, claro es, de las que ya fueron enjuiciadas en la sentencia en ejecución. Pero para ello exige, no sólo que el acto o disposición sea contrario a los pronunciamientos de dicha sentencia, sino, además, que se haya dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento. **El precepto contempla, pues, un singular supuesto de desviación de poder, en el que el fin perseguido por el acto o disposición no es aquél para el que se otorgó la potestad de dictarlo, sino el de eludir el cumplimiento de la sentencia.**"

**Es decisivo en este caso que conste la finalidad específica de incumplir la sentencia,** (...) naturalmente la no apreciación del elemento subjetivo de intención elusiva no impide que si existan en el acto o disposición otros vicios o infracciones (...)>>.

Ciertamente, dadas las dificultades en punto a la acreditación de dicho elemento, cabe atemperar el rigor en la exigencia de su consiguiente carga probatoria, como también afirmamos en nuestra Sentencia de 23 de diciembre de 2010 (RC 2970/2006):

<<Que siendo la actuación administrativa referida en el artículo 103.4 de la LRJCA una singular desviación de poder, definida como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, **siendo genéricamente grave la dificultad de una prueba directa de los hechos, resulta viable acudir a las presunciones que exigen unos datos completamente acreditados al amparo del artículo 1249 del Código Civil, con un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano y a tenor del artículo 1253 del Código Civil se derive en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma la existencia de tal desviación,** como reconoce entre otras la Sentencia de 10 de octubre de 1987 y que la necesaria constatación de que en la génesis del acto administrativo se ha detectado la concurrencia de una causa ilícita, reflejada en la disfunción manifiesta entre el fin objetivo que emana de su naturaleza y de su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo instrumental propuesto por el órgano decisorio, se erigen como elementos determinantes que vienen declarando reiteradas Sentencias de esta Sala (entre otras las de 6 de marzo de 1992, 25 de febrero de 1993, 2 de abril y 27 de abril de 1993) que insisten en que el vicio de desviación de poder, consagrado a nivel constitucional en el artículo 106.1, precisa para poder ser apreciado que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde, los pruebe cumplidamente, no se funde en meras opiniones subjetivas ni suspicacias interpretativas, ni tampoco se base en una oculta intención que lo determine. STS de 03/03/2010, RC 7610/2005.>>

Hasta el extremo que procede incluso la inversión de dicha carga en supuestos como el que nos ocupa, como señalamos en nuestra Sentencia de 28 de septiembre de 2009 (RC 2573/2005):

<<Para introducir una nueva ordenación urbanística cuya aprobación comporta la ineffectividad de esos pronunciamientos jurisdiccionales o hará inviable su cumplimiento, **la Administración debe necesariamente realizar un especial esfuerzo para justificar el cambio de ordenación llamado a tener tan grave consecuencia, y, en fin, para disipar cualquier sospecha de que el planeamiento se altera con la intención de impedir el cumplimiento de la sentencia.** Cuando no existe tal justificación, o cuando las razones que se aducen para respaldar la modificación no hacen sino revelar que la finalidad perseguida es precisamente la de eludir la ejecución del fallo, la conclusión no puede ser otra, según lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, sino la declaración de nulidad de ese cambio de planeamiento, siendo muestra de ello, entre otros, los pronunciamientos contenidos en sentencias de esta Sala de 5 de abril de 2001 (casación 3655/96) y 10 de julio de 2007 (casación 8758/03).>>

Pero lo que tampoco cabe es llegar más lejos y proceder a la pura y simple eliminación de la exigencia del elemento teleológico legalmente dispuesto a fin de declarar la nulidad de los actos de ejecución.

Trasladadas entonces las precedentes consideraciones al supuesto examinado en nuestra Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (RC 2847/2012), concluíamos a la sazón:

<<en el supuesto que nos ocupa, de los datos obrantes en las actuaciones cumple inferir que **la Administración ha dejado suficientemente exteriorizados los criterios sobre los que se fundamentan las determinaciones de ordenación contenidas en el plan** y que se proyectan sobre el tramo singularmente concernido en el supuesto de autos. Hemos de remitirnos al informe técnico elaborado sobre la base de la memoria justificativa del plan (folios 488 y siguientes), así como a los datos que refleja la propia memoria en el sentido expuesto, que también aparecen incorporados a las actuaciones (folios 502 y siguientes).

Así las cosas, hemos de concluir en el sentido antes adelantado, sobre la base de las razones que a continuación se consignan:

1) En primer término, cumple señalar que, en el supuesto de autos, **la actuación urbanística controvertida no aparece incluida en una figura de planeamiento de un ámbito territorialmente limitado, sino que aparece amparada en un instrumento de ordenación de carácter general**; y, además, no se ha venido a propiciar una mera modificación puntual del planeamiento preexistente, **lo que también podría llegado el caso obligar a acentuar las cautelas, sino que lo que se ha impulsado es un procedimiento de revisión del plan general**, dentro de cuyo ámbito cabe la adopción de nuevos criterios de ordenación urbanística o la reformulación de los criterios anteriormente vigentes, es más, es a esta precisa finalidad a la que justamente sirven los procedimientos de revisión.

En el contexto expresado, más ardua resulta la tarea de vislumbrar una finalidad espuria en la operación que pretende llevarse a efecto y concluir, de este modo, que las administraciones actuantes han venido a promover –en el marco de un procedimiento de revisión- la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento general con la intención de eludir el cumplimiento de unas resoluciones judiciales dictadas con anterioridad.

2) La prueba pericial practicada en el juicio, por otra parte, tampoco arroja un resultado favorable al planteamiento que el recurso pretende hacer valer, porque resulta de aquélla, según se expresa, que **en el tramo concernido ha venido a abordarse el tratamiento general de la Avenida del Aeropuerto desde una perspectiva integral**, en el que la gran mayoría del suelo comprendido en dicho ámbito, un 95%, ostenta la condición de suelo urbano y sólo un mínimo porcentaje del 1,08% es rústico, y dicho limitado porcentaje, por lo demás, no incluye los terrenos precisamente controvertidos en la instancia.

La sentencia recurrida, por lo demás, acoge y hace suyos los resultados de dicha prueba pericial.

3) Algunos **otros elementos añadidos** permiten reforzar el sentido de las consideraciones expresadas, como son **la evolución urbanística experimentada en la zona durante los últimos quince años** desde la aprobación del anterior plan de 1993, de la que se hace eco la propia sentencia recurrida; o **el propio tiempo transcurrido hasta que se acomete la revisión en 2008**, a contar desde que tienen lugar los pronunciamientos judiciales cuyo cumplimiento aquélla supuestamente pretende eludir.>>

Y hemos visto también cómo ahora, en el supuesto que nos ocupa, han quedado asimismo acreditadas las razones de interés general determinantes de la ordenación propuesta y en particular la pérdida de valores de los terrenos concernidos por ella a resultas de la transformación del suelo en un proceso consumado ahora de forma irreversible, pero que vino a iniciarse con anterioridad, a tenor de lo resuelto en la instancia.

--- Segundo, admitida la indispensable concurrencia del elemento teleológico antes indicado, la regla general siempre ha sido que la apreciación de la existencia de dicho elemento intencional requiere que se trate de una actuación posterior al dictado de la resolución judicial cuyo incumplimiento se pretende.

No parece lógico, desde luego, que se pueda anticipar el incumplimiento de una resolución que aún no se conoce. Ciertamente, la jurisprudencia tampoco ha sido inflexible y ha admitido la eventualidad de que pueda imputarse alguna suerte de incumplimiento a alguna resolución adoptada con anterioridad; pero, en tal caso, siempre que se aporte una justificación especialmente reforzada de la insinceridad de la desobediencia disimulada.

Recordando primero nuestra doctrina, en la Sentencia de 12 de marzo de 2015 (RC 1881/2014) concluíamos que no era el caso:

<<En relación con la infracción de **los preceptos de la Ley jurisdiccional antes mencionados que se reputan vulnerados**, son trasladables al caso, precisamente, las consideraciones expuestas en nuestra **Sentencia de 19 de junio de 2013 (RC 2713/2012)**, citada en el propio recurso en defensa de su planteamiento.

a) Ciertamente, dijimos entonces, a propósito del **artículo 103.4 de nuestra Ley jurisdiccional**:

"No es correcto el criterio contenido en el auto de 2 de diciembre de 2011 cuando viene a señalar, bien que con otras palabras, que el artículo 103.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa está previsto [únicamente] para los supuestos de que, previa existencia de un pronunciamiento jurisdiccional, se dicten con posterioridad actuaciones o disposiciones que inciden de forma directa en la ejecución de la previa sentencia. No obstante ser esa situación la más frecuente, **puede ocurrir igualmente que, vaticinando el resultado adverso del proceso todavía no resuelto, se realicen actuaciones precisamente con el designio fraudulento de evitar el cumplimiento**".

En tales supuestos, sin embargo, se impone un grado de demostración de la finalidad elusiva más intenso que el habitual:

"Ahora bien, en este supuesto de actos anteriores para evitar la ejecución esperada, **la aplicación del artículo 103.4º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa exige un grado de demostración de la finalidad elusiva más intenso que cuando se trata de actos dictados con posterioridad al fallo**".

Sin que concurrieran a la sazón en el supuesto de autos, según seguíamos razonando en la misma resolución, elementos de intensidad suficiente como para que las actuaciones controvertidas pudieran considerarse dictadas con el fin espurio de eludir el cumplimiento de una resolución judicial firme:

"Así, en primer lugar, se solicita la anulación del Plan Parcial del Sector 32, aprobado por el Ayuntamiento de Mogán el 18 de julio de 2001, y la de los acuerdos relativos a la gestión del ámbito, esto es, los aprobatorios de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del Plan Parcial, el Proyecto de Compensación y el Proyecto de Urbanización. En este supuesto, los acuerdos son anteriores a la sentencia de instancia, **y no hay elementos de intensidad suficiente para que puedan considerarse dictados con el fin espurio de eludir su cumplimiento**, máxime cuando se nos traslada que por el auto de la Sala de instancia, de 25 de octubre de 2000, estimando en parte el recurso de súplica interpuesto por la Administración autonómica contra el auto de la misma Sala, de 14 de abril de 2000, se revocó éste en el sentido de rechazar la petición de suspensión de la ejecución de la Orden Departamental de 5 de julio de 1.999, por la que se aprobó definitivamente la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Mogán".

Pues bien, del mismo modo sucede en el supuesto que nos ocupa:>>

Como tampoco vino a serlo el enjuiciado en nuestra Sentencia de 20 de marzo de 2014 (RC 4333/2011). Tras volver a recordar nuestra doctrina general en estos términos:

<<Por muy discrecionales que sean los términos en que nuestro ordenamiento jurídico venga a atribuir la potestad de planeamiento urbanístico a las Administraciones Públicas, se trata en todo caso de una potestad que, como todas las demás potestades administrativas, no está exenta de límites.

Tales límites aparecen indudablemente reforzados cuando median resoluciones judiciales que asimismo exigen ser respetadas y cumplidas. Pero tampoco, por la existencia de tales límites, la potestad de planeamiento urbanístico queda cancelada con vistas a satisfacer las exigencias requeridas en cada momento por los intereses públicos; ni desaparecen las potestades de planeamiento de la Administración, si su ejercicio se encamina realmente a los objetivos que la justifican, porque el planeamiento urbanístico tampoco puede entenderse que pueda quedar petrificado a partir de tales resoluciones.

Ahora bien, ello no impide que deba extremarse el cuidado y el rigor en la fiscalización que los órganos jurisdiccionales estamos llamados a ejercer cuando la verdadera finalidad a que responde el ejercicio del “ius variandi” puede comprometer la efectividad de nuestras propias resoluciones -y con ella los derechos a la tutela judicial efectiva que asisten a las partes que haya obtenido una decisión favorable en el curso del proceso-, justamente, para verificar que ello no es así, y que las potestades administrativas efectivamente se dirigen a la satisfacción de los intereses públicos puestos bajo la tutela de la Administración en cada caso.>>

Indicábamos después:

<<Proyectando estas consideraciones sobre el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, resulta relevante desde luego el hecho ya destacado de que **la formulación del Catálogo del Patrimonio Histórico, promovido en sustitución del inventario incorporado a las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio de Sa Pobra, viniera a prepararse y a iniciar su tramitación administrativa, ya con anterioridad al dictado de la sentencia cuya inejecución se denuncia en el recurso.**

**Siendo ello así, difícilmente puede responder dicho Catálogo a una deliberada voluntad de eludir el cumplimiento de una resolución judicial, que en realidad todavía no ha tenido lugar.** La sentencia impugnada así lo viene a dejar sentado.

Para ella, resulta determinante (“muy determinante”, es la expresión que concretamente emplea), en efecto, que el impulso a la formación del catálogo se iniciara con anterioridad a que se dictara la sentencia en que se apoya el recurso para fundamentar sus conclusiones.>>

Y lo mismo procede concluir ahora. Las actuaciones cuestionadas se producen antes del dictado de la Sentencia de 28 de septiembre de 2012 y no puede dejar de prescindirse del estado de cosas existente hasta entonces al que anteriormente nos referimos. Nada tiene que ver este caso, pues, con el que tuvimos que enjuiciar recientemente y sobre el que nos pronunciamos, por todas, por medio de nuestras Sentencias de 27 y 28 de octubre de 2015 (RC 313/2014, 2180/2014 y 1346/2014), porque como se deja perfecta constancia en tales resoluciones la potestad de ordenación se empleó a la sazón con una finalidad legalizadora con vistas a dar cobertura a unas actuaciones urbanísticas de la que carecían cuando se llevaron a efecto y que, es más, se realizaron al margen y en contra de la ordenación preexistente.

--- Particularmente, la jurisprudencia ha sido cautelosa en la extensión a las licencias de las consecuencias de la nulidad de las determinaciones de ordenación que les sirven de cobertura, cuando no han sido objeto propio del proceso. Como muestra nuestra Sentencia de 17 de junio de 2009 (RC 5491/2007):

**<<Obvio es que la ejecución de la sentencia que nos ocupa no puede extenderse a la demolición del edificio por la misma afectado, al encontrarse el mismo construido al amparo de una licencia de obras firme y no impugnada.**

Como síntesis de una prolongada línea jurisprudencia, en la STS de 4 de enero de 2008 hemos expuesto que *"Ciertamente, esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, interpretando antes lo establecido en los artículos 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, y ahora lo dispuesto en los artículos 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, y 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo 29/1998, ha declarado que por razones de seguridad jurídica se atempera el principio de eficacia erga omnes de las sentencias anulatorias de las disposiciones de carácter general respecto de los actos administrativos que hubiesen adquirido firmeza con anterioridad a que la sentencia anulatoria de aquellas disposiciones alcanzase efectos generales (Sentencias, entre otras, de fechas 26 de febrero de 1996, 28 de enero y 23 de noviembre de 1999, 24 y 26 de julio de 2001 y 14 de julio de 2004, y concretamente se ha declarado que la anulación de los instrumentos de planeamiento deja a salvo las licencias firmes (Sentencia de fecha 8 de julio de 1992))".*

(En este mismo sentido SSTS de 10 de diciembre de 1992, 30 de marzo de 1993, 26 de abril de 1996, 19 e mayo y 23 de diciembre de 1999, 31 de enero, 3 de febrero, 19 de junio y 30 de octubre 2000, 30 de septiembre de 2002, 22 de diciembre de 2003 ó 14 de noviembre de 2004).

Así, en esta última STS de 14 de noviembre de 2006 señalamos que *"en el caso de disposiciones generales, el control judicial de las mismas (art. 1 LJCA), permite su impugnación directa e indirecta por los interesados (arts. 25 y 26 LJCA) ante los Tribunales y acceder con ello de manera inmediata a un pronunciamiento sobre su legalidad y el restablecimiento de la situación jurídica individualizada, incluida la indemnización de los daños y perjuicios causados, según resulta del art. 31 de la citada Ley Jurisdiccional. Los efectos de dicho control judicial son distintos según se trate de la impugnación directa o indirecta, pues en este caso la declaración de nulidad se proyecta sobre el acto de aplicación y en nada afecta a otros actos fundados en la misma norma que no hayan sido impugnados y, tratándose de la impugnación directa, si bien la declaración de nulidad de la disposición general tiene efectos erga omnes, ello no alcanza*

a los actos firmes y consentidos dictados a su amparo (art. 102.4 Ley 30/92 y 73 LJCA), de manera que el administrado afectado tiene el deber jurídico de soportar las consecuencias derivadas de tal actuación administrativa que no resulta revisable ni afectada por aquella apreciación de ilegalidad de la norma que le sirve de amparo".

Por su parte en la de STS de 30 de septiembre de 2002 expusimos que "La cuestión planteada en el presente recurso de casación, ... ha sido ya resuelta en diversas ocasiones por esta Sala, de la que son ejemplo las sentencias de 10 de diciembre de 1992 y 30 de marzo de 1993, así como la de 30 de octubre de 2000, esta última dictada en recurso de casación para la unificación de doctrina, por lo que obligado resulta, en aplicación del principio de unidad de doctrina, mantener el mismo criterio. En dicha resolución se sostiene lo siguiente: «por una parte, el que según se desprende de la exégesis del artículo 86.2, de la Ley Jurisdiccional, mientras que las sentencias que en estimación de una pretensión de anulación anulen una disposición general producen efectos "erga omnes", quedando la misma sin efecto para todos, las que en estimación de una pretensión de plena jurisdicción anulen un acto por ser nula la disposición en que se fundaba, sólo los producen en cuanto a los que hubieren sido partes en el pleito respecto a esa pretensión, sin que supongan en modo alguno un reconocimiento de la situación jurídica de quienes no dedujeron la misma; y por otra parte, el que aunque en puridad de doctrina la declaración de nulidad en una disposición general, por ser de pleno derecho, produzca efectos "ex tunc" y no "ex nunc" es decir, que los mismos no se producen a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas, se encuentra atemperada por el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en el que con indudable aplicabilidad tanto a los supuestos de recurso administrativo como a los casos de recurso jurisdiccional se dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición general declarada nula, equiparando la anulación a la derogación, en que los efectos son "ex nunc" y no "ex tunc", si bien sólo respecto de los actos firmes permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del Ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general".

Y, en fin, en la STS de 31 de enero de 2000 habíamos señalado que "Distinta suerte, en cambio, debe merecer el segundo motivo de casación, formulado también, prescindiendo de adherencias innecesarias, de infracción de la jurisprudencia, representada en esta ocasión por las sentencias de este Tribunal de 10 de diciembre de 1992 y 30 de marzo de 1993, en aplicación del artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo, «en cuanto a la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de norma declarada nula», en este caso el Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla. Decimos que procede la estimación del motivo, ya que esta Sala en las citadas sentencias referidas al Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, pero aplicables también al presente supuesto, dada su identidad sustancial, ha declarado, tomando en consideración el artículo 86.2 de la Ley Jurisdiccional «que aunque en puridad de doctrina la declaración de nulidad de una disposición general, por ser de pleno derecho conforme a lo dispuesto en los artículos 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 28 y anteriores de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, produzca efectos "ex tunc" y no "ex nunc", es decir, que los mismos no se producen a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas, se encuentra atemperada por el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en el que con indudable aplicabilidad tanto a los supuestos de recursos administrativos como en los casos de recurso jurisdiccional, se dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición general declarada nula, equiparando la anulación a la derogación, en que los efectos son "ex nunc" y no "ex tunc", si bien sólo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general.

(...) No estará de más señalar, por otra parte, que este Tribunal Supremo ha tenido ya ocasión de pronunciarse, en infinidad de ocasiones, en relación con supuestos idénticos al actual, incluso referidos al mismo Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, y en

*todas ellas lo ha hecho en forma idéntica a la actual. Así en las sentencias, entre otras, de 26 de abril de 1996 y 19 de mayo y 23 de diciembre de 1999, dictadas, además, la primera de un recurso de casación en interés de Ley interpuesto por la propia Gerencia Municipal de Urbanismo ahora recurrente, y la segunda en un recurso de casación para la unificación de doctrina. Todas ellas resueltas en el mismo sentido que la actual y en base a la misma interpretación del citado artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo".>>*

Precisamente, por razones como las antedichas en los apartados precedentes -esto es, ante la eventual existencia de alguna otra cobertura normativa para la actuación realizada al amparo de una licencia o para evitar contradecir la cosa juzgada cuando ha podido haber recaído al respecto algún pronunciamiento jurisdiccional-, o por cualesquiera otras que ahora tampoco pueden indicarse de forma exhaustiva. Dadas las disfunciones que en cualquier caso pueden suscitar estos pronunciamientos, procede solventar las controversias en el seno de un juicio ordinario.

--- Ciertamente, respecto de los instrumentos de gestión, el Tribunal Supremo ha abierto en algunas ocasiones una línea más proclive a su anulación, en tanto que ha venido considerando como posible que sean algo más que meros actos, a efectos de aplicación del artículo 73 LJCA. Como vino a sostener la Sentencia de 12 de noviembre de 2010 (RC 6045/2009):

*<<Interesa destacar que ha de tratarse de actos de aplicación --"que lo hayan aplicado" dice el artículo 73--, porque en el caso examinado los actos posteriores, que antes hemos citado, no son meros actos de aplicación de una disposición general, sino que añaden una cualidad superior, que son actos dictados en ejecución del propio plan parcial declarado nulo. Si esto es así no resulta coherente considerar que no adolecen de vicio de invalidez alguna los actos dictados en ejecución de un plan parcial nulo, pues la única invalidez en que puede incurrir una disposición general, como antes señalamos, es la nulidad de pleno derecho.>>*

Al fin y al cabo, es lo cierto que las consecuencias que para ellos depara la anulación de la norma que los ampara han de determinarse a la postre en función de su adscripción a la categoría de los actos administrativos o la de las disposiciones de carácter general, puesto que son las categorías primarias que maneja nuestro ordenamiento jurídico, a fin de deslindar su respectivo régimen jurídico, y no otras. Pero, en cualquier caso, su consideración como algo más que actos de ejecución tampoco se ha hecho sin las debidas cautelas. Por ejemplo, en la Sentencia de 19 de junio de 2013 (RC 2713/2012):

*<<Es distinto lo que ocurre con los instrumentos de gestión, porque no tienen la consideración de disposiciones generales, de modo que, aunque haya desaparecido su presupuesto legitimador, esto es, la existencia de un Plan previo, del que depende*

(normalmente del de desarrollo), **la nulidad del Plan Parcial, derivada de la anulación del Plan General o de las Normas Subsidiarias, no hace devenir la nulidad automática de los instrumentos aprobatorios de la gestión**, pues, para acordarla, habrá de seguirse el trámite del artículo 109 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con audiencia de las personas que puedan verse afectadas por la ejecución, singularmente las entidades urbanísticas.

(...)

Al margen de lo indicado respecto a los actos de gestión, entre ellos la aprobación de la constitución de la entidad urbanística, **la indefinición de la nulidad que se propugna menoscabaría elementales exigencias del principio de seguridad jurídica**, en cuyo caso puede operar el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según el cual las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, que se producen desde la publicación del fallo (artículo 72 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). De modo y manera que la declaración de nulidad no puede alcanzar a indeterminadas licencias concedidas.>>

Por eso, en cualquier caso, antes de su aplicación, procede con base en las previsiones establecidas por el artículo 109 LJCA la apertura de un incidente encaminado a permitir la intervención de todos los posibles interesados. Puede observarse la dificultad que entraña la proyección de este trámite sobre actuaciones desarrolladas en punto a la ejecución de la ordenación de grandes ciudades, donde las dificultades entonces pueden tornarse insuperables. Y, en fin, para poner remedio a supuestos de esta índole tampoco se antoja viable la solución expropiatoria, cuando solo cabe recurrir a ella en presencia de las tasadas causas legalmente preestablecidas (artículo 105.3 LJCA).

--- En fin, no podemos ignorar igualmente que el Tribunal Supremo, en una línea antiformalista, y consciente además que en no pocas ocasiones resulta extremadamente difícil acreditar el ánimo defraudatorio requerido por el artículo 103.4 LJCA, tampoco ha sido hostil a un rechazo absoluto a una interpretación generosa en la aplicación del indicado precepto de nuestra Ley Jurisdiccional, como la que hace gala la Sentencia antes citada de 19 de junio de 2013; pero, justamente, a los efectos de indagar sobre la verdadera finalidad perseguida y determinar si ésta ha sido o no fraudulenta, concluyendo precisamente en sentido negativo dicha indagación en el supuesto enjuiciado en la indicada sentencia, y ello, pese a tratarse a la sazón de una actuación posterior a la resolución judicial cuyo incumplimiento se denuncia la llamada a ser enjuiciada:

<<Tampoco puede incidir el fallo anulatorio sobre el Decreto 277/2003, por el que se aprueba el Plan Insular de Ordenación Territorial de Gran Canaria y que, según la recurrente, supone la desclasificación del polígono 32 de Costa Taurito. En este caso, **se trata de un acuerdo posterior a la sentencia de instancia, pero no se ofrecen indicios o datos -ni tan siquiera alegaciones o razonamientos- para sostener que el nuevo Plan de Ordenación Territorial**, o la determinación específica a que se refiere la

recurrente, **haya sido realizado con la intención o finalidad fraudulenta de incumplir la sentencia**, o mejor, con la intención de que ésta no se ejecute; el auto recurrido señala al respecto, con acierto, que no se alcanza a comprender cuál es la causa de nulidad que se alega.>>

Añadiéndose a estas consideraciones las que siguen, que por lo demás vuelven a situar el foco en la relevancia y entidad del vicio cometido en cada caso:

<<Es aconsejable recordar también que la sentencia, objeto de ejecución, no reconoce ninguna situación jurídica individualizada ni los derechos edificatorios que invoca y detalla la ahora recurrente, a lo que se suma que la nulidad de la Modificación del planeamiento decretada por la sentencia, en el caso de las Normas Subsidiarias, vino determinada por razones procedimentales, y no por el contenido sustantivo de las previsiones de ordenación. En cuanto al Plan Insular de Ordenación Territorial, la anulación se dispuso en aplicación del principio de jerarquía, porque, al haberse anulado el originario de 1995, se derivaba de ello la nulidad de su modificación. De esta forma, no es aceptable la tesis del recurrente de que el PIOT es nulo porque impide que la ordenación contenida en las Normas Subsidiarias de Mogán aprobadas en el 1987, esto es la ordenación precedente, pueda ser ejecutada.

Aunque por sentencia pueden anularse las previsiones de los planes, **el titular de la potestad de ordenación territorial o urbanística conserva todavía opciones que excluyen la aplicación automática de las normas anteriores, porque en el ejercicio de esas potestades pueden ser aprobados nuevos instrumentos, y con más razón cuando la causa determinante de la invalidez decretada por sentencia haya sido debida a defectos de tramitación del instrumento**, como aquí ocurría en el caso de las Normas Subsidiarias, por haberse observado en su elaboración los trámites que integran el procedimiento de modificación en lugar de los de la revisión, que serían los procedentes atendido el alcance de las alteraciones producidas.>>

A tenor de las consideraciones efectuadas en este apartado, cumple en consecuencia ratificar las conclusiones alcanzadas con anterioridad.

**SÉPTIMO.-** Recapitulando, consiguientemente, cuanto hemos venido desarrollando:

--- Los recursos de casación promovidos por el **Ayuntamiento de Madrid** y por la **Junta de Compensación Parque de Valdebebas** deben ser desestimados, por las razones expresadas en el FD 5º de esta Sentencia.

--- El recurso de casación promovido por la **Fundación Hispania Fomento**, en tanto que, atendiendo a su parte dispositiva, proyecta las consecuencias de su estimación solo sobre el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, asimismo, debe desestimarse con carácter general, en tanto que desde

la perspectiva propia en que hemos de enjuiciarlo en esta sede, en el marco de un incidente de ejecución y con vistas a determinar si se ha producido un incumplimiento fraudulento de las resoluciones judiciales adoptadas, hemos acordado la conformidad a derecho de dicho Acuerdo - FD 6º, apartado B-.

Si bien, atendiendo a lo expuesto en este mismo fundamento, dicho recurso debe ser estimado (parcialmente) en el extremo concreto atinente a la disposición transitoria que se incorpora a dicho Acuerdo, que hemos de anular.

--- Del mismo modo, y por las mismas razones que acabamos de expresar, debe desestimarse también el cuarto y último de los motivos de casación alegados por el **Sr. Martínez Alías** en su recurso, que es el único que proyecta sus consecuencias sobre el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, con la salvedad atinente a su disposición transitoria que, como hemos indicado, procede anular.

Por otra parte, en relación con los otros tres motivos de casación que el Sr. Martínez Alías invoca también en apoyo de su recurso, y que conciernen a la pluralidad de actuaciones urbanísticas debidamente identificadas en su escrito, procede la desestimación de los motivos segundo y tercero. Procede, en cambio, la estimación de su primer motivo de casación, si bien solo y exclusivamente en lo que concierne a las actuaciones concretas que ya indicamos (en el ámbito APR 19.02 "La Dehesa": Acuerdos de fecha 30 de octubre de 2012, por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle para la finca sita en calle Pirotecnia nº 52-B y por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial PE. 19.315; y en el ámbito UNP 4.01 "Ciudad Aeroportuaria Parque de Valdebebas": Licencia de Obras de Nueva Planta, de fecha 6 de noviembre de 2012, para la ejecución de vivienda colectiva libre a Residencial Adhara S.C.M., para la ejecución de obras de edificación en la parcela 168 A del Proyecto de Reparcelación).

**OCTAVO.-** La estimación de los recursos de casación promovidos por el Sr. Martínez Alías y por la Fundación Hispania Fomento, aun en los limitados términos que acaban de exponerse, exime a ambos recurrentes del pago de las costas procesales, atendiendo a las previsiones de nuestra Ley Jurisdiccional (artículo 139.2 LJCA), sin que tampoco se aprecien méritos para acordar su imposición respecto de las devengadas en la instancia.

La desestimación de los recursos de casación promovidos por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación Parque de Valdebebas comporta en cambio la imposición de la condena en costas, conforme a las mismas previsiones legales antes indicadas. Ahora bien, cabe asimismo limitar su cuantía, por lo que, atendida la índole del asunto y la conducta desplegada por las partes, las costas por todos los conceptos no podrán exceder de la cantidad de 5.000 euros más IVA y por mitades deberá ser abonada por igual

a cada una de las entidades que han comparecido como demandadas y han venido a formalizar su oposición a estos dos recursos de casación.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º.- No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 3365/2014, interpuesto por la Junta de Compensación Parque de Valdebebas y por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid contra el Auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, en fecha 10 de junio de 2014, aclarado por Auto de 24 de julio de 2014, recaído en el recurso nº 1328/1997, ejecución de títulos judiciales 554/2013, pieza principal.

Condenar a las partes recurrentes en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados en el FD 8º.

2º.- Haber lugar y, por tanto, estimar el recurso de casación nº 3365/2014, interpuesto por la Fundación Hispania Fomento y por don Luis Ignacio Martínez Alías contra el Auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, en fecha 10 de junio de 2014, aclarado por Auto de 24 de julio de 2014, recaído en el recurso nº 1328/1997, ejecución de títulos judiciales 554/2013, pieza principal, y anular consecuentemente dicho Auto, aunque solo limitadamente en lo que concierne a la disposición transitoria que se incorpora al Acuerdo de 1 de agosto de 2013, que queda anulada; así como a los tres acuerdos expresados en el FD 7º que igualmente son anulados; quedando expresamente confirmado en todos sus términos el Auto de 10 de junio de 2014 en todos los demás aspectos.



Sin condena a las partes recurrentes en las costas del presente recurso de casación.

3º.- Publíquese el Fallo de esta Sentencia en el B.O.C.M., a los efectos previstos en el artículo 72.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio.

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

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde

José Juan Suay Rincón

César Tolosa Tribiño

Francisco José Navarro Sanchís   Jesús Ernesto Peces Morate   Mariano de Oro-Pulido y López

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

---

#### **VOTO PARTICULAR**

**FECHA:06/09/2016**

**Voto particular** que, conforme a lo dispuesto por el artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, formula el Magistrado Excmo. Sr. Don Jesús Ernesto Peces Morate, al que se adhiere el Magistrado Excmo. Sr. Don Mariano de Oro Pulido y López, a la sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 6 de septiembre de 2016, en el recurso de casación número 3365 de 2014, al disentir del segundo de sus pronunciamientos, relativo a los recursos de casación sostenidos por las representaciones procesales de Don Luis Ignacio Martínez Alías y la Fundación Fomento Hispania, al considerar que la anulación de los autos recurridos, dictados por la Sala de instancia con fechas 10 de junio y 24 de julio de 2014, no ha debido limitarse exclusivamente a la disposición transitoria del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 1 de agosto de 2013, a los dos Acuerdos, de fecha 30 de octubre de 2012, por los que el Ayuntamiento de Madrid aprobó definitivamente el Estudio de Detalle para la finca sita en la calle Pirotecnia número 52-B, del ámbito A.P.R. 19.4 La Dehesa, y el Plan Especial PE. 19.315 (Parcelas A, B, C, E, F y 29 B) en el mismo ámbito, y a la licencia de obras de nueva planta, de fecha 6 de noviembre de 2012, para la ejecución de vivienda colectiva libre, concedida a Residencial Adhara S.C.M. para la ejecución de obras de edificación en la parcela 168 A del Proyecto de Reparcelación.

Las razones de mi discrepancia con el criterio y decisión de la mayoría son las siguientes:

**PRIMERA.-** No cabe duda de que, como se expresa en la sentencia, la Administración, después de declarada jurisdiccionalmente nula una determinada ordenación urbanística por motivos formales, cual ocurrió en este caso por no haberse justificado la desclasificación de suelos especialmente protegidos, conserva la potestad, una vez justificada debidamente tal clasificación, de optar por la misma ordenación siempre que se ajuste a la legalidad del momento en que tal ordenación se aprueba, según lo ha reconocido la jurisprudencia recogida en las sentencias citadas.

Sin embargo, en el supuesto que enjuiciamos, las Administraciones urbanísticas, al optar por la misma ordenación del suelo, han eludido

claramente el cumplimiento de las sentencias que declararon la nulidad de la ordenación precedente y de su intento de limitarse a justificar *a posteriori* la desclasificación de esos suelos protegidos.

Para evitar la aplicabilidad de la legalidad vigente al tiempo de aprobar el nuevo planeamiento, acuden al subterfugio de incluir en el acuerdo combatido, de 1 de agosto de 2013, la disposición transitoria literalmente transcrita en la sentencia y que, si bien es declarada nula en ésta, demuestra la finalidad de dichas Administraciones al aprobar el nuevo planeamiento, que, como acabo de indicar, no es otra que impedir la ejecución de las referidas sentencias inaplicando preceptos legales que no permitían conservar la ordenación declarada nula, entre otros, el artículo 39.8 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, redactado por el artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, que limitaba la altura de las edificaciones a tres plantas más ático (actualmente derogado por la Ley 4/2015, de 18 de diciembre).

Esa finalidad elusoria del cumplimiento de nuestras sentencias, de fechas 3 de julio de 2007 (recurso de casación 3865/2003) y 28 de septiembre de 2012 (recurso de casación 2092/2011), y de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha 27 de febrero de 2003 (recurso contencioso-administrativo 1328/1997) acarrea, conforme a lo establecido en el artículo 103.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la jurisprudencia que lo interpreta, la nulidad radical del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de fecha 1 de agosto de 2013, por el que se aprobó definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y la Modificación del Plan General de Madrid de 1997.

**SEGUNDA.-** Para evidenciar aún más, si cabe, la finalidad impeditiva del cumplimiento de las sentencias que requerían respetar el ordenamiento legal vigente al tiempo de ejecutarlas, las Administraciones urbanísticas no dudan en interpretar y aplicar la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, de forma que resultase inalterado el planeamiento declarado jurisdiccionalmente nulo, a pesar del ordenamiento jurídico vigente al tiempo de ejecutar dichas sentencias.

La indicada Disposición Adicional Sexta establece que *«La modificación o revisión del Plan General que hubiera sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme se llevará a efecto de conformidad con la legislación vigente al tiempo de la aprobación definitiva de aquél.»*

*»Lo previsto en el párrafo anterior sólo será de aplicación en los casos en que los ámbitos del Plan General declarados nulos han contado con Plan de Sectorización o instrumento de desarrollo aprobados. En este caso, tanto el Plan de Sectorización como los instrumentos de desarrollo se regirán por la normativa vigente en el momento en que fueron aprobados».*

Al margen de la dudosa constitucionalidad de esta Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/2012, lo cierto es que esta norma, que se promulga sin explicación alguna nueve años después de que la ordenación urbanística de los ámbitos en cuestión había sido declarada jurisdiccionalmente nula, las Administraciones urbanísticas la interpretan y aplican retroactivamente para lograr su propósito de soslayar la aplicación del ordenamiento vigente al tiempo de ejecutar las indicadas sentencias.

**TERCERA.-** Las actuaciones, descritas en los precedentes apartados, resultan tan claramente enderezadas a evitar el cumplimiento de nuestras sentencias que la Sala de instancia, en su auto de fecha 6 de febrero de 2014, declaró la imposibilidad legal de ejecutarlas, lo que posteriormente corrige por no haber sido debidamente solicitado, según requiere el artículo 105.2 de la Ley Jurisdiccional, mientras que el Ayuntamiento de Madrid, en el recurso de casación que ahora sostiene, solicita que declaremos que la sentencia, pronunciada por la Sala de instancia con fecha 27 de febrero de 2003, está debidamente ejecutada.

Con aquella declaración la Sala territorial entendió que no era posible ejecutar esta sentencia por existir causas legales que lo impedían, mientras que, por el contrario, la Administración municipal considera que ha sido debidamente ejecutada, lo que, a todas luces, resulta contradictorio.

Lo realmente sucedido es que las Administraciones urbanísticas, obligadas a cumplir las sentencias conforme a lo establecido en los artículos 103 y 104 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, han aprobado disposiciones generales y realizado una serie de actos encaminados a enervar los efectos de aquéllas, lo que implica la nulidad de pleno derecho de tales disposiciones y actos, según establece el citado artículo 103.4 de dicha Ley Jurisdiccional.

**CUARTA.-** Examina la sentencia, después de analizar el acuerdo de 1 de agosto de 2013, aprobatorio de la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y la Modificación del Plan General de Madrid de 1997, los instrumentos de desarrollo o planeamiento derivado de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid con fecha 17 de abril de 1997, y los actos dictados a su amparo.

Llega la mayoría de la Sala a la conclusión de que, salvo los declarados nulos en el segundo pronunciamiento de la sentencia, ha de presumirse su validez, al haberse dictado entre los años 2008 y 2012, es decir una vez que, en vía administrativa, se adoptaron los consiguientes acuerdos encaminados al cumplimiento de la sentencia de la Sala de instancia de 27 de febrero de 2003 (recurso contencioso-administrativo 1328/1997) y de nuestra

sentencia (que revisó aquella en casación) de 3 de julio de 2007 (recurso de casación 3865/2003).

Ahora bien, tales acuerdos, de 28 de noviembre de 2007, 24 de enero de 2008 y 31 de marzo de 2009, fueron anulados por nuestra ulterior sentencia de fecha 28 de septiembre de 2012 (recurso de casación 2092/2011), acuerdos que, indebidamente, la Sala de instancia avaló por considerar que eran ajustados a derecho a pesar de que se limitaron a justificar *a posteriori* la desclasificación de los suelos protegidos sin sustanciar un procedimiento para aprobar una ordenación que sustituyese a la declarada nula, periodo en que el Ayuntamiento de Madrid se precipitó en aprobar instrumentos de desarrollo y realizar actos de ejecución al amparo de una ordenación declarada nula, en lugar de esperar la decisión jurisdiccional firme por haberse impugnado en casación la decisión de la Sala de instancia, que finalizó con la declaración de nulidad de los referidos acuerdos en nuestra sentencia de 28 de septiembre de 2012 (recurso de casación 2092/2011).

No sólo aprobó la Administración disposiciones y actos amparados en una ordenación declarada nula, sino que prosiguió el desarrollo urbanístico de los ámbitos en cuestión sin respetar lo dispuesto en esas sentencias, actuaciones que no pueden presumirse válidas por cuanto el artículo 103.4 de la Ley de esta Jurisdicción sanciona con la nulidad de pleno derecho las disposiciones y actos dictados incumpléndolas.

**QUINTA.-** Es evidente que por respeto a los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, todos aquellos instrumentos de ordenación, actos de gestión o de ejecución derivados del ordenamiento urbanístico declarado nulo en las aludidas sentencias, que hubiesen sido objeto de pronunciamientos jurisdiccionales firmes, han de respetarse conforme a éstos, mientras que el resto de los instrumentos de ordenación, aprobados por las Administraciones en desarrollo del ordenamiento urbanístico declarado nulo, son igualmente nulos por tener como presupuesto una disposición general nula de pleno derecho, según establece el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, los actos de gestión y de ejecución, que hayan tenido lugar al amparo de esos instrumentos de ordenación radicalmente nulos, si bien pudieran ser declarados igualmente nulos de pleno derecho conforme a la doctrina jurisprudencial recogida en sentencia de la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo de fecha 23 de septiembre de 2003 (recurso de casación 380/1999), no es dable así decidirlo en un procedimiento, como el sustanciado al amparo de lo establecido en los artículos 103.5 y 109.2 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que carece de carácter contradictorio y no exige oír a todos los interesados o afectados por tales actos de gestión o de ejecución del planeamiento sino exclusivamente a quienes hubieran sido parte en el proceso para la ejecución de la sentencia, de modo que no cabe acceder a la pretendida nulidad de éstos pedida por el recurrente

Sr. Martínez Alias, sin perjuicio de que sea posible, en su caso, solicitarla en un procedimiento ordinario.

A nuestro parecer, la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo debería, con estimación de los motivos de casación invocados por las representaciones procesales de Don Luis Ignacio Martínez Alias y la Fundación Fomento Hispania, declarar haber lugar a los recursos sostenidos contra los autos dictados, con fechas 10 de junio y 24 de julio de 2014, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 1328/1997 (ejecución de títulos judiciales 554/2013), con la consiguiente anulación de dichos autos, y, con estimación parcial de las pretensiones formuladas por los indicados recurrentes, procedería declarar la nulidad radical del acuerdo, de fecha 1 de agosto de 2013, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y la Modificación del Plan General de Madrid de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y el Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012, así como la nulidad de pleno derecho de los instrumentos de ordenación derivados del planeamiento urbanístico general declarado nulo en las dos citadas sentencias de fechas 27 de febrero de 2003 y 3 de julio de 2007, dictada la primera por la Sala de instancia y la segunda por esta Sala del Tribunal Supremo, con desestimación del resto de las pretensiones formuladas por la representación procesal del recurrente Don Luis Ignacio Martínez Alias, sin hacer expresa condena al pago de las costas causadas con uno y otro recurso de casación ni respecto de las devengadas en la instancia.

Dado en Madrid en la misma fecha de la sentencia de la que se discrepa.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia, junto con el voto particular, por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ JUAN SUAY RINCÓN, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

