



■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Diccionario Jurisprudencial del proceso Contencioso- Administrativo

2ª Edición

José Ramón
Chaves García

María Dolores
Galindo Gil

■ EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Diccionario Jurisprudencial del proceso Contencioso- Administrativo

2ª Edición

José Ramón Chaves García
María Dolores Galindo Gil

Consejo de Redacción

Manuel ABELLA POBLET

Secretario de la Administración de Justicia.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

Letrado de las Cortes. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

Feliciano BARRIOS PINTADO

Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones.

Julio CASTELAO RODRÍGUEZ

Secretario de la Administración Local. Profesor de Derecho Administrativo.

Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

Letrado de las Cortes.

Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

Jesús María GONZÁLEZ PUEYO

Interventor-Tesorero de Administración Local.

Federico Andrés LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO

Secretario de Administración Local. Magistrado.

José Antonio LÓPEZ PELLICER

Secretario de Administración Local. Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Santiago MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR

Catedrático de Derecho Administrativo. Letrado de las Cortes.

Diccionario Jurisprudencial del proceso Contencioso- Administrativo

2ª edición

José Ramón Chaves García

María Dolores Galindo Gil

Magistrados especialistas de lo contencioso-administrativo

Consulte en la web de Wolters Kluwer (<http://digital.wke.es>) posibles actualizaciones, gratuitas, de esta obra, posteriores a su publicación.

© José Ramón Chaves García y María Dolores Galindo Gil, 2018

© Wolters Kluwer España, S.A.

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 902 250 500 – Fax: 902 250 502

e-mail: clientes@wolterskluwer.com

<http://www.wolterskluwer.es>

Segunda edición: Enero, 2018

Depósito Legal: M-35912-2017

ISBN Impreso: 978-84-7052-760-9

ISBN Electrónico: 978-84-7052-761-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

Printed in Spain

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

mos, a lo máximo que podía después llegarse, (a saber, la estimación del recurso contencioso-administrativo) es lo mismo que ahora puede ya decidirse.» (STS de 28 de febrero de 2006, rec. 1493/2001).

- *No procede reponer actuaciones si tienen efecto reiterativo o inútil*

«la aplicación del principio de economía procesal, que restringe la declaración de invalidez de actos administrativos por razones formales, en cuanto que limita el efecto anulatorio a aquellos defectos que impiden alcanzar la finalidad del acto o hayan producido indefensión a los interesados, y promueve que no proceda acordar la reposición de actuaciones cuando tienen un efecto reiterativo o inútil, al ser previsible que la resolución del recurso administrativo sería, asimismo, desestimatoria de la pretensión de nulidad.» (STS del 27 de enero del 2009, rec. 1661/2006).

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, ALCANCE Y LIMITACIONES (VID. SENTENCIA, PRONUNCIAMIENTO IMPLÍCITO)

Las sentencias dicen y las ejecuciones hacen. Aquéllas se mueven en el plano jurídico y éstas en el plano fáctico y de la realidad. Corresponde al juez velar para que la ejecución de lo juzgado se centre, afecte a los litigantes y verse estrictamente sobre lo zanjado.

- *Criterios generales para garantizar la efectividad de la sentencia*

«La solución a esa cuestión principal suscitada en el recurso de casación, y de la que se intentan derivar todas esas infracciones que son denunciadas en los motivos que han sido reseñados, hace conveniente unas consideraciones previas representadas por las ideas que se expresan a continuación, todas ellas deducibles de una consideración conjunta de lo que se establece en el artículo 118 CE y en los artículos 103 y siguientes de la LJCA de 1998 sobre el cumplimiento de las sentencias.

La primera idea es que el cumplimiento de toda sentencia contencioso-administrativa es, por imperativo constitucional y legal (artículos 118 CE y 103.1 LJCA), un deber inexcusable, que recae principal y directamente sobre la Administración pública destinataria de la condena impuesta en su fallo.

La segunda idea es que ese deber pesa sobre dicha destinataria sin necesidad de la intervención judicial a través de la fase procesal ejecutiva, por lo que es de diferenciar entre un cumplimiento espontáneo y un cumplimiento forzoso de todo fallo judicial.

La tercera idea es que, de no producirse el cumplimiento espontáneo, podrá instarse procesalmente la ejecución para lograr el cumplimiento forzoso, y este cumplimiento deberá comprender tanto la realización de lo directamente orde-

nado en el fallo (artículo 108.1 LJCA), como también la reparación de todas las consecuencias lesivas que se hayan derivado de la falta del cumplimiento espontáneo de ese fallo por parte de la Administración condenada (artículo 108.2 LJCA).

La cuarta idea es que deberán considerarse daños indemnizables, derivados del incumplimiento, todos aquéllos que tengan su causa en una actuación administrativa contraria al fallo judicial o en la pasividad manifestada por la Administración condenada en cuanto al cumplimiento espontáneo de dicho fallo al que ya viene obligada, y sólo serán excluibles aquéllos que tengan su origen en una indebida actuación del beneficiario de ese fallo judicial (actuación que deberá valorarse casuísticamente con atención de las particulares circunstancias del concreto litigio).

La quinta idea es que la satisfacción debida por ese incumplimiento deberá estar regida por el principio de completa indemnidad y reparación integral, de manera tal que la indemnización comprenda ciertamente todos los daños y perjuicios sufridos, pero pondere también aquéllas otras circunstancias que fundamentalmente demuestren que la entidad o extensión del daño ha sido inferior a la que es reclamada.» (STS de 11 de mayo de 2007, rec. 5460/2002)

- Se extiende a las consecuencias naturales del fallo, y sin tener que optarse por criterios restrictivos sino estrictos

«A tales efectos, debe partirse de la consideración de que el fallo de la Sentencia en cuestión decidió, única y exclusivamente, anular la resolución por la que se imponía a Don Pedro Enrique la sanción de separación del servicio, como se ha visto.

Ello, sin embargo, no significa que la interpretación y aplicación del fallo por el órgano de la ejecución haya de ser estrictamente literal, sino infiriendo del mismo sus naturales consecuencias en armonía con el todo que constituye la sentencia, dado que, como sostiene la Sentencia de esta Sala, de 3 de junio de 2008 (recurso 5497/2006), "una cosa es que la ejecución judicial no puede extenderse a cuestiones no decididas en el proceso y otra interpretar el fallo restrictivamente, excluyendo, por atenderse a su mera literalidad, los puntos de hecho y jurídicos que lo sustentan y constituyen el derecho que en el fallo se declara o reconoce".

En tal sentido, se ha de mencionar la doctrina de este Tribunal que sostiene la necesidad de alcanzar la plena indemnidad de los perjuicios sufridos, que se traduce en reparar la totalidad de los daños derivados de una concreta y determinada situación, partiendo de su verdadera realidad (por todas, Sentencia de 11 de mayo de 2007, dictada en el recurso 5460/2002).

Así, nuestra Sentencia, de 31 de octubre de 2011 (recurso 1832/2011), dictada en relación con la ejecución de una Sentencia que, como en el caso enjuici-

ciado, se limita a declarar la nulidad de acto impugnado, añade: «La sola circunstancia del carácter declarativo de la sentencia no significa, como señala la sentencia de 9 de octubre de 2007, que no tenga nada que ejecutar, pues al expulsar del ordenamiento jurídico el acto anulado puede ser necesario eliminar o reparar las consecuencias del mismo; aparte de aquellos casos en los que el pronunciamiento declarativo implique el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, a los que alude la sentencia de 10 de marzo de 2004 cuando dice que: 'si bien es cierto que no puede afirmarse con carácter absoluto que las sentencias meramente declarativas o constitutivas no puedan ser objeto de ejecución forzosa, sí lo es que su ejecución reviste ciertas peculiaridades que no es posible ignorar. La ejecución es posible en aquellos casos en que, simultáneamente con la declaración de nulidad o anulabilidad del acto, se produce el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y sea preciso adoptar las medidas legales necesarias para que ese reconocimiento resulte efectivo, o las indemnizaciones sustitutorias pertinentes en el caso de que no fuese material o legalmente posible efectivizar el reconocimiento; y a esa misma conclusión hemos de llegar (Sentencia de esta Sala de 29 de octubre de 2001) cuando la efectivización del fallo requiera una actividad ejecutiva de cualquier clase que sea.»

Aplicando la anterior doctrina al supuesto enjuiciado, no cabe mantener el carácter meramente declarativo de la Sentencia de cuya ejecución se trata, puesto que la anulación de la sanción de separación del servicio del Sr. Pedro Enrique conllevaba necesariamente su reintegración al servicio activo, con el consiguiente devengo de las retribuciones dejadas de percibir durante el tiempo de suspensión, aun cuando ello no se especificara de forma expresa en el fallo de dicha resolución, por cuanto se trata de una consecuencia natural de tal anulación.» (STS, del 29 de octubre del 2012, rec. 216/2012).

- No puede afectar a quien no fue condenado en la Sentencia firme

«Por el contrario, lo cuestionado es si cabe despachar ejecución contra los bienes y derechos de Sanitas, en el ámbito de lo que comprende la ejecución de la Sentencia recaída entre Previaisa y MUFACE, que anuló las resoluciones administrativas que indebidamente habían impuesto a esta primera la obligación de la prestación sanitaria. Y, llegados a este punto, es lo cierto que la actividad de ejecución de la sentencia no puede llegar a quien no fue condenado en la sentencia que constituye el título de esta actuación. La anulación de la obligación impuesta a Previaisa comprende la liberación de aquélla y el reintegro de la cantidad abonada con sus intereses, que podrá obtener en ejecución de sentencia a cargo de quien indebidamente la impuso y retuvo, sin embargo el ámbito del cumplimiento de la ejecutoria no comprende una suerte de acción directa de Previaisa frente a personas no condenadas (así SSTC 92/1998, 314/1994, 229/2000, 166/2003, 153/2006 y 53/2010), ni siquiera por razón de "justicia material", que no puede ser apreciada como motivo de decisión fuera de la pro-

pia previsión de la Ley (artículo 3.2 del Código civil), ni tampoco en la esperanza de una "economía procesal", que tan groseramente se ha manifestado contraria a la previsión.» (STS del 13 de noviembre del 2012, rec. 1336/2011).

- No afecta a las sentencias o actos firmes dictados al amparo del reglamento anulado

«2ª En lo que respecta a los artículos 72 y 73 de la Ley de la Jurisdicción, es claro que el principio sentado en el número 2 del primero de los artículos comentados es el de que la anulación del acto o disposición produce efecto para todas las personas afectadas. El artículo 73 sienta el principio general de la ineficacia de la sentencia anulatoria de una disposición general a las sentencias o actos administrativos que la hubiesen aplicado antes de la anulación, con la excepción que había establecido respecto de las sentencias del Tribunal Constitucional el artículo 40 de su Ley Orgánica. Por tanto subsistirán los actos administrativos firmes, así como las situaciones jurídicas derivadas de ellos. El artículo establece que las sentencias "no afectarán por sí mismas". 3º Si como se señala en el recurso, han existido sujetos que se han beneficiado de la norma, por haberse consolidado las liquidaciones correspondientes antes del dictado de la sentencia del Tribunal Supremo, ese motivo no puede servir nunca para extender esa circunstancia al caso de autos, en orden a dejar sin efecto la sentencia del Tribunal Supremo.» (STS del 4 de abril de 2012, rec. 5301/2008).

- Si la sentencia se limita a disponer la retroacción del procedimiento administrativo, las vicisitudes ulteriores son ajenas al incidente de ejecución

«... el contenido de la sentencia que retrotraía las actuaciones a un determinado punto del proceso selectivo se ha llevado a cabo. Las posibles discrepancias con el acto final del proceso deben ser objeto de un nuevo recurso contencioso-administrativo, en su caso. En consecuencia, procede desestimar el incidente de ejecución de sentencia planteado ante esta Sala, considerando ejecutada dicha resolución". (ATS de 25 de marzo de 2010, rec. 229/2007)

- No puede reorientarse a los recurrentes a un nuevo proceso contencioso-administrativo frente a actos dictados en ejecución de sentencia

«La Sala mediante los Autos de 25 de junio de 2010 y de 14 de octubre de 2010 declaró que el Decreto de la Alcaldía de Casarrubuelos de 23 de febrero de 2010 no formaba parte de la ejecución de lo resuelto mediante la Sentencia de 12 de julio de 2006 y Autos de 1 de junio de 2007 y 30 de abril de 2009, sino que era un acto administrativo autónomo susceptible del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

Es evidente que la respuesta ofrecida por el órgano judicial no respeta el derecho de los recurrentes a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, que implica para el órgano judicial la obligación de hacer ejecutar lo juzgado a quien corresponde en exclusiva la interpretación del

fallo. Por ello no podemos aceptar que el órgano judicial inste a los recurrentes a iniciar un nuevo proceso contencioso-administrativo con el fin de que otro órgano judicial ejecute lo fallado previamente.» (STC 211/2013).

- Si la sentencia lo calla, no cabe abordar en ejecución la actualización de la indemnización reconocida

«... no es tema que pueda resolverse en ejecución de sentencia, cuando la sentencia que se ejecuta para nada lo menciona, ni permite deducir que se pronunció a favor de la referida actualización.» (STS de 15 de marzo de 2004, rec. 3825/2000),

- Si la sentencia lo calla, no cabe abordar en ejecución de sentencia la cuestión del abono de intereses

«Ciertamente la sentencia de cuya ejecución se trata no hizo valoración ni menos condena al abono de intereses y por tanto el auto que trata de ejecutarla al decidir sobre el abono de unos intereses en concreto está resolviendo sobre cuestiones no valoradas por la sentencia que trata de ejecutar en contra de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de la Jurisdicción.» (STS del 9 de diciembre del 2008, rec. 4962/2006).

- En cambio puede resolverse sobre montante de indemnización o intereses en sentencia y lo que concrete o cuantifique en el incidente de ejecución no podrá ser objeto de recurso de casación

«... este Tribunal ha señalado que cuando el artículo 87.1.c) de la Ley de la Jurisdicción se refiere a cuestiones no decididas alude a cuestiones sustantivas distintas a las que se plantearon en el pleito y se decidieron en la ejecutoria, pero no a todas las cuestiones que surjan en la ejecución de la sentencia. Así cuando en ejecución se determina el montante de la indemnización, y por supuesto, a los intereses de demora, no es ya susceptible de recurso de casación, pues al solucionarse tales cuestiones, ni se resuelve algo no decidido por la sentencia ni se contradice lo ejecutado (STS, Sección 5ª, de 23 de julio de 1998, rec. 5833/94).» (ATS de 30 de septiembre de 2010, rec. 486/2010).

- Debe evitarse el enriquecimiento injusto cuando están en juego derechos retributivos para evitar duplicidades

«Ahora bien, como la declaración de la sentencia citada se hizo en el año 2000 y para los hoy recurrentes se hace en 2008, y cabe cuando menos en principio estimar que desde 1996 hasta el año 2000, los hoy recurrentes hayan podido percibir otras cantidades procedentes, bien de la Administración bien de otra empresa en la que hayan podido trabajar, esa deducción, ha de alcanzar a todas las cantidades que hubieren percibido, a fin de evitar un posible enriquecimiento injusto derivado de haber percibido unas cantidades y luego percibir las que en los puestos a los que se les reintegra les corresponden sin haber realizado trabajo alguno, y todo ello se ha de valorar en ejecución de sentencia,

cuidando sí que perciban los salarios de los que se vieran indebidamente privados, pero evitando que al tiempo perciban otras remuneraciones y salarios por los trabajos realizados, lo que podría constituir un enriquecimiento injusto.» (STS del 21 de octubre de 2008, rec. 109/2006).

- No procede aprovechar la impugnación del auto que declara ejecutada una sentencia para reabrir cuestiones zanjadas por anteriores actos encaminados a la efectiva ejecución

«Dicho de otra forma, como hemos expuesto de forma parecida en nuestra STS de 12 de febrero de 2009, los Autos que se recurre se limitan a constatar que se ha cumplido lo dispuesto en unos Autos anterior que son firmes y lo que se pretende, mediante esta casación, es resucitar la impugnación de una resolución firme por consentida. En la misma añadimos que "La ejecución de las Sentencias firmes comporta una sucesión de actos tendentes a hacer efectivo que lo acordado judicialmente se cumpla. Y sucede que lo acordado en la Sentencia dictada... se ha ido cumpliendo en fases sucesivas, en los términos relacionados en el fundamento primero, y el Auto que ahora se recurre no hace más que constatar que la Sentencia se ha ejecutado, lo que no permite revisar los Autos anteriores que dispusieron la forma de cumplimiento de la misma, por haber adquirido firmeza y estar igualmente amparados por la correlación que ha de mediar entre lo decidido y lo ejecutado en su cumplimiento. No está de más añadir, en fin, que las resoluciones judiciales firmes, aunque revistan forma de Auto, han de ser respetadas por el Tribunal del proceso en que hayan recaído, que ha de atenderse en todo caso a lo dispuesto en ellas, sin que puedan, en consecuencia, ser reexaminadas o consideradas nuevamente, al amparo de impugnaciones posteriores dirigidas contra otras resoluciones judiciales.» (STS del 15 de octubre de 2009, rec. 1347/2008).

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS, IMPOSIBILIDAD DE

El proceso lleva su tiempo y a veces la sentencia llega tarde o el escenario inicial ha cambiado. Quizá esa sentencia no puede ejecutarse y el demandante se ha quedado con un palmo de narices. Por eso, el Ordenamiento Jurídico quiere alzar un incidente o procedimiento para determinar si realmente es imposible ejecutarla y cuál puede ser la compensación equivalente por haberse frustrado.

- La inexecución solo puede pedirla directamente al juzgador la Administración mientras que los afectados tienen que reclamarla antes ante aquélla

«La forma en la que ha aflorado en el caso la pretensión de inexecución de la Sentencia de 23 de febrero de 1994 obliga a recordar la doctrina legal de esta Sala, recogida en la Sentencia de 25 de enero de 2011 (rec. 5318/2006) y en la



El proceso contencioso-administrativo está sembrado de dudas, criterios disgregados y lagunas aparentes que, a menudo, afloran en los litigios y no pocas veces los deciden. Cobra vigencia el castizo dicho que no basta tener razón sino que hay que saber demostrarla y el proceso impone sus reglas, provocando algunas situaciones paradójicas como que situaciones justas obtienen la condena judicial por razones procesales, de igual modo que casos sangrantes cosechan la bendición de una sentencia por razones procesales. El proceso importa y mucho, y las dudas acechan en los recodos del camino hacia la justicia administrativa.

Aunque las bases de datos jurisprudenciales y la experiencia ayudan a salir del trance, los abogados, profesores y jueces necesitan identificar fundamentos jurídicos claros, precisos y convincentes. De ahí nace precisamente la necesidad y utilidad de una obra con estructura de voces o términos procesales clave ordenados alfabéticamente, a los que se asocia una escogida selección de más de ochocientas sentencias que destacan por ser pioneras o por sintetizar criterios consolidados y que conforman un sustrato imprescindible para todo aquél que quiera conocer el entramado del proceso contencioso-administrativo actual.

Por el texto desfilan entre otros, esos “duendes” que son la desviación procesal de cuño jurisprudencial, el traicionero cómputo de plazos, la última oportunidad de la nulidad de actuaciones, las sorpresivas cuestiones prejudiciales, la prudente litispendencia junto a la implacable cosa juzgada, el escurridizo *fumus boni iuris*, los principios procesales de doble uso, las perversiones en la admisibilidad de pruebas, las singularidades de peritos y testigos en lo contencioso, la rebelde discrecionalidad técnica, el inopinado planteamiento de tesis, la tortuosa admisión de recursos, los desafiantes cauces de ejecución de sentencias, criterios sobre costas procesales, el novedoso interés casacional y un largo etcétera. En esta 2.ª edición, además de la inclusión de nuevas voces y de la actualización de las ya existentes, resulta particularmente novedosa la actualización sobre los criterios de preparación, admisión y problemática del novísimo recurso de casación.

