TRIBUNAL SUPREMO
Sentencia 814/2025, de 24 de junio de 2025
Sala de lo Contencioso Administrativo
Rec. n.º 1266/2023

SUMARIO:

Procedimiento administrativo. Ejecucion forzosa. Excepciones caducidad y prescripción del título ejecutivo.

La cuestión en la que el auto de admisión ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si, siendo firme en vía administrativa la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística que ordenaba la demolición de lo construido cabe alegar la prescripción/caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

La cuestión viene al caso porque, en el planteamiento de la parte, a través de la impugnación jurisdiccional de una resolución que acuerda la ejecución forzosa subsidiaria de una orden de demolición de unas construcciones edificadas en suelo no urbanizable, pretende obtenerse la declaración de nulidad de la previa orden de demolición que se ejecuta y que se dejó firme y consentida por no haber sido impugnada.

Una cosa es la imprescriptibilidad de la acción para declarar la nulidad de pleno derecho frente a la que no cabe oponer, ciertamente, la firmeza de los actos administrativos, y así se consagra en el art. 106 de la Ley 39/2015 -que regula, precisamente, el procedimiento de revisión de actos *firmes* nulos de pleno derecho-, y otra bien distinta que para declararla deban seguirse, en todo caso, los cauces procedimentales previstos específicamente en el ordenamiento jurídico con sus plazos correspondientes, esto es, los recursos administrativos, ordinarios o extraordinarios, y el procedimiento de revisión de oficio de actos firmes nulos de pleno derecho del art. 106 de la Ley 39/2015, también a disposición de los interesados.

Se trata, en definitiva, de la incidencia de la autotutela, en la invalidez de los actos administrativos, de forma que, aunque la acción de nulidad se pueda ejercitar «en cualquier momento» y la Administración pueda también declararla de oficio «en cualquier momento», ello no elimina la carga de los particulares de impugnar los actos administrativos, que son inmediatamente ejecutivos, aunque sean inválidos e, incluso, nulos de pleno derecho, por los cauces procedimentales establecidos, bien los recursos administrativos, bien la acción revisora de actos firmes.

En virtud del principio de autotutela, la nulidad de pleno derecho del acto administrativo no afecta a su eficacia y consiguiente ejecutividad, y ello significa que el particular afectado por el acto nulo de pleno derecho debe reaccionar frente al mismo si no quiere soportar sus efectos.

Por tanto, si se dicta un acto administrativo, que constituye un título ejecutivo, su posible nulidad de pleno derecho deberá articularse a través de los recursos ordinarios de los que sea susceptible y, en el supuesto de que éstos no sean interpuestos y el acto gane firmeza, a través del procedimiento de revisión de actos firmes nulos de pleno derecho, pero en otro caso, el acto, aun inválido, incluso nulo de pleno derecho, seguirá siendo eficaz por no haber sido combatido y, consiguientemente, será susceptible de ser ejecutado forzosamente.

Aplicado al caso, una vez firme una resolución administrativa restrictiva de derechos, como pueda ser una orden de restauración de la legalidad urbanística, frente a los ulteriores actos de ejecución y consecuentes requerimientos que se notifiquen a los interesados de cara a su cumplimiento, no cabe ya cuestionar la legalidad de dicho acto originario, únicamente los

aspectos propios de la propia ejecución; y, por tanto, siendo firme la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, no puede oponerse la prescripción y/o caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

PONENTE: Dª. ANGELES HUET DE SANDE

Magistrados:

ANGELES HUET DE SANDE
CARLOS LESMES SERRANO
FERNANDO ROMAN GARCIA
JOSE LUIS QUESADA VAREA
MARIA CONSUELO URIS LLORET
MARIA CONCEPCION GARCIA VICARIO

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 814/2025

Fecha de sentencia: 24/06/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1266/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/05/2025

Ponente: Excma. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: L.C.S.

Nota:

R. CASACION núm.: 1266/2023

Ponente: Excma. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 814/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D.ª Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.ª María Consuelo Uris Lloret

D.ª María Concepción García Vicario

En Madrid, a 24 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 1266/2023, interpuesto por don Maximiliano, doña Angelica, don Moises, doña Araceli, don Norberto y doña Bárbara, representados todos ellos por la procuradora doña María Teresa Marcos Moreno, bajo la dirección letrada de doña María Virginia Buitrago Roldán, contra la sentencia de 2 de diciembre de 2022, dictada en la Sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso de apelación 267/2022), dimanante de recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Acuerdo de 4 de diciembre de 2020 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

Es parte recurrida el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, y en su representación y defensa el Letrado de dicho Ayuntamiento.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el recurso de apelación n.º 267/2022, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sección Segunda), con fecha 2 de diciembre de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

«Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la Procurador de los Tribunales Doña María Teresa Marcos Moreno, en nombre y representación de Don Norberto, D. Maximiliano, D. Moises, Dña. Angelica, Dña. Araceli, y Dña. Bárbara, contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número 15 de Madrid de fecha 19 de enero de 2022, en el procedimiento ordinario núm. 100/2021, por lo que confirmamos la misma al resultar ajustada al Ordenamiento Jurídico».

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal de D. Maximiliano, doña Angelica, don Moises, doña Araceli, don Norberto y doña Bárbara preparó recurso de casación que por la Sala de instancia se tuvo por preparado mediante auto de 13 de febrero de 2023, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 29 de junio de 2023, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

«1º) Admitir el recurso de casación el recurso de casación nº 1266/2023, preparado por representación procesal de don Maximiliano, doña Angelica, don Moises, doña Araceli, don Norberto y doña Bárbara contra la sentencia de 2 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de apelación nº 267/2022.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si, siendo firme en vía administrativa la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística que ordenaba la demolición de lo construido, cabe alegar la prescripción/caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente

trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Segundo, apartado III, de este auto.

4º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde la sustanciación y decisión de este recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos».

CUARTO. La representación procesal de don Maximiliano, doña Angelica, don Moises, doña Araceli, don Norberto y doña Bárbara interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones y solicitud de un pronunciamiento en el sentido de:

«1. La estimación del recurso de casación.

2. La fijación por el Tribunal Supremo de una interpretación de las normas que se han considerado infringidas, según lo expuesto en este escrito de interposición, determinando la conformidad a derecho de la posibilidad de que siendo firme en vía administrativa la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística que ordena la demolición de lo construido, cabe alegar y apreciar la prescripción y/o caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerda la ejecución forzosa de aquella y en consonancia si la caducidad es apreciada, la procedencia de acordar la nulidad de los actos administrativos impugnados.

3. En consecuencia con lo anterior, es pretensión de esta parte, que por el Tribunal Supremo se resuelva el litigio dentro de los términos en que ha sido planteado el debate, teniendo en cuenta que se trata de infracciones de normas sustantivas y poseyendo el Alto Tribunal todos los datos y la información necesaria para resolver sobre la cuestión nuclear de la controversia, anulando y dejando sin efecto la Sentencia nº 706, de fecha 02/12/2022 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sección 2, así como la Sentencia de 07/2022 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 15 de Madrid.

En su virtud

A LA SALA SUPLICO: Que, habiendo presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, y, en su virtud, me tenga por personada y parte, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, contra la sentencia nº 706 de fecha 02/12/2022 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sección 2, previos los trámites procesales procedentes, en su día dictar Sentencia por la que:

a) Se fije la interpretación de las normas estatales sobre las que se consideró necesario un pronunciamiento, en el sentido que se ha expuesto en el presente escrito.

b) De conformidad con la referida interpretación, se deje sin efecto, casando y anulando la Sentencia nº 706, de fecha 02/12/2022 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sección 2, así como la precedente Sentencia 07/2022 de fecha 19/01/2022 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 15 de Madrid. Se declare la caducidad del procedimiento y como consecuencia de ello se acuerde la nulidad de la Resolución del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de fecha 28/09/2018, así como de las Resoluciones posteriores de fechas 19/07/2019 y 04/12/2020 que de ella traen causa.

Declarando con respecto a las costas lo que según ese Tribunal proceda.».

QUINTO. El Letrado del Ayuntamiento de Alcalá de Henares se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

«[...] que teniendo por presentado este escrito, lo admita, y en su virtud, tras los trámites legales oportunos, acuerde desestimar el recurso de casación formulado, confirmando íntegramente la sentencia impugnada. Subsidiariamente, en caso de que se acuerde

estimar el recurso y determinar que procede en esta alzada el examen de legalidad de la orden de demolición dictada por el Ayuntamiento, se declare que la misma es ajustada a derecho, con la consecuente desestimación del recurso contencioso-administrativo en su día formulado. En cualquier caso, con expresa condena en costas a la recurrente.»

SEXTO. Mediante providencia de 7 de marzo de 2025, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 27 de mayo de 2025, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO
PRIMERO. Sentencia recurrida y algunos antecedentes.

A.-Se interpone recurso de casación contra la sentencia 706/2022, de 2 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Segunda), que desestimó el recurso de apelación n.º 267/2022 planteado contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 15 de Madrid, de fecha 19 de enero de 2022, en el procedimiento ordinario n.º 100/2021 que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Maximiliano, doña Angelica, don Moises, doña Araceli, don Norberto y doña Bárbara contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 4 de diciembre de 2020 del Ayuntamiento de Alcalá de Henares por el que se aprueba la propuesta presentada por la Concejalía Delegada de Urbanismo, Infraestructuras, Vivienda y Proyectos sobre restablecimiento de la legalidad consistente en ordenar la ejecución forzosa subsidiaria de la actuación de demolición de todas las construcciones del DIRECCION000 La Galiana (Alcalá de Henares), siendo la valoración de las obras para la realización por ejecución subsidiaria de 84.577,77 euros.

B.-Resulta necesario reflejar algunos antecedentes.

El inicio del expediente de legalidad se remonta a marzo de 2007 cuando los Servicios Técnicos Municipales trasladan al Ayuntamiento de Alcalá de Henares la existencia de una construcción de vallado de parcela y construcción de naves industriales en suelo no urbanizable en DIRECCION000 La Galiana. A partir de ese momento, con la finalidad de restablecer la legalidad conculcada con dicha actuación, se inician actuaciones sucesivas contra quienes van apareciendo como propietarios, procedimientos que se van declarando caducados, hasta que se incoa en 2017 el que aquí nos ocupa.

Los trámites sustanciales seguidos fueron, sucintamente expuestos, los siguientes:

- En fecha 27 de abril de 2007 se dicta resolución por la que se acuerda requerir a don Moises y a doña Eulalia para que procediesen de forma inmediata a la suspensión del uso del suelo y se inicia expediente de demolición de las construcciones industriales.

- Mediante escrito de junio de 2007 don Moises informó que no era el propietario de los terrenos.

- Por resolución de 22 de enero de 2009, comprobado el error en la determinación de la titularidad de la parcela, se acuerda dejar sin efecto la resolución de 27 de abril de 2007, requerir a los que obran como propietarios en el Registro de la Propiedad- don Carlos Miguel y doña Angelica, doña Sandra, don Norberto, doña Araceli, don Maximiliano y doña Bárbara- para que cesasen en el uso del suelo y se acuerda iniciar el expediente de demolición de todas las construcciones industriales por ser las obras ilegalizables.

- En fecha 12 de marzo de 2009, don Raúl y doña Bárbara interpusieron recurso contra la resolución de 22 de enero de 2009 alegando que no eran los propietarios del terreno. Se interpone un segundo recurso de reposición por doña Angelica y don Carlos Miguel.

- En fecha 14 de diciembre de 2015 se dicta resolución por la que se declara la caducidad de los procedimientos iniciados contra don Carlos Miguel y doña Angelica, doña Sandra, don Norberto, doña Araceli, don Maximiliano y doña Bárbara y se acuerda, al mismo tiempo, requerir a don Maximiliano para que procediese a la suspensión del uso del suelo

destinado a construcción de naves industriales, iniciándose expediente de demolición contra este último.

- Don Maximiliano y doña Bárbara, don Norberto y doña Araceli y doña Angelica y don Moises interpusieron recurso de reposición.

- En fecha 4 de abril de 2017 se dicta resolución por la que se declara la caducidad de los procedimientos iniciados mediante resolución de 14 de diciembre de 2015 y se acuerda requerir a doña Angelica, don Norberto, doña Araceli, don Maximiliano, doña Bárbara y a don Moises -que son los recurrentes en casación- para que procediesen a la suspensión del uso del suelo y se acuerda iniciar de nuevo expediente de demolición de todas las construcciones industriales.

- Por acuerdo de 28 septiembre de 2018 se desestiman los recursos de reposición interpuestos por los antedichos y se les requiere para que, en el plazo de un mes, procediesen a la demolición de todas las construcciones industriales ya que las obras son ilegalizables al estar en suelo no urbanizable. Este acuerdo queda firme y consentido.

- Vistos los informes técnicos que constatan el incumplimiento de los requerimientos del acuerdo de 28 de septiembre de 2018, se dicta resolución de 19 de julio de 2019 por la que se incoa procedimiento de ejecución subsidiaria para la realización de las obras de demolición de las construcciones industriales, se concede a los interesados un plazo de diez días para alegaciones y otro plazo para que otorguen consentimiento expreso a que los servicios técnicos municipales y el personal de la empresa adjudicataria de la ejecución subsidiaria accedan a la parcela.

- Y, por último, se dicta el acuerdo de 4 de diciembre de 2020, que es la resolución recurrida en la instancia, en cuya virtud, se resuelve:

«1. Ordenar la ejecución forzosa subsidiaria de la actuación de demolición de todas las construcciones del DIRECCION000 La Galiana, siendo la valoración de las obras para la realización por ejecución subsidiaria en 84.577,77.

2. Solicitar la correspondiente autorización de acceso a la parcela para la realización de las obras que no pueden ejecutarse desde el exterior al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo correspondiente según lo previsto en el artículo 8.6 de la Ley 29/1998 de 13 de julio Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

3. Aprobar la liquidación provisional de los gastos derivados de la ejecución subsidiaria, con una valoración de 84. 577,77 euros la demolición de todas las construcciones industriales, a reserva de su liquidación definitiva una vez se hayan realizado efectivamente las actuaciones y que deberá abonar Doña Angelica, Don Norberto y Doña Araceli, Don Maximiliano y Doña Bárbara y Don Moises, en su condición de titulares de la parcela.

4. Ejecutar lo ordenado en el punto 1 a través de la empresa adjudicataria del Ayuntamiento para la ejecución subsidiaria.

5. Que por el Servicio de Gestión Tributaria se proceda a requerir a los interesados el ingreso de la mencionada cantidad de 84.577,77 euros con carácter cautelar.

6. Comunicar el presente acuerdo a la Intervención Municipal y a la Concejalía de Seguridad para su conocimiento y efectos oportunos».

C.Contra este acuerdo de ejecución subsidiaria de 4 de diciembre de 2020, se planteó recurso contencioso-administrativo, formulando como pretensión, además de la anulación de la resolución que acordaba la ejecución forzosa subsidiaria, la nulidad de la previa orden de demolición de 28 de septiembre de 2018, que no había sido recurrida en tiempo y forma, y que servía de fundamento a la orden de ejecución subsidiaria. El recurso fue

desestimado por sentencia de 19 de enero de 2022 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 15 de Madrid. La sentencia, en lo que aquí nos atañe, argumenta que:

«Teniendo en cuenta lo anterior resulta evidente que lo que pretenden los recurrentes es que por parte de esta juzgadora se declare nula la resolución de fecha 28 de septiembre de 2018, referida al proceso de demolición, que no fue recurrida en tiempo y forma y que, por tanto, quedó firme y consentida por los recurrentes. Las alegaciones realizadas se refieren en todo momento al procedimiento de demolición y no al procedimiento de ejecución subsidiaria que es realmente el objeto de la resolución recurrida.

Esto es, siendo firme y consentida esa orden de demolición, no procede el enjuiciamiento de la misma en este procedimiento, que debe limitarse a la orden de ejecución subsidiaria objeto del recurso contencioso.

En el caso de autos, por tanto, únicamente cabe alegar motivos de impugnación relativos a la legalidad del procedimiento de ejecución subsidiaria. En este sentido, como dice la demandada, se pronuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM, Secc. 2ª, S. 1-2-07, nº 212/07, rec. 658/2006.

En definitiva, la orden de ejecución subsidiaria es plenamente ajustada a derecho, sin que exista irregularidad alguna en su elaboración o dictado, apreciada la lectura del expediente administrativo, y sin que sobre la misma, además, se haya opuesto ningún motivo de impugnación por los recurrentes, que en la demanda únicamente han alegado, como ya hemos dicho anteriormente, motivos de impugnación referidos a los actos administrativos previos a la misma, firmes y consentidos al no haber impugnado en su momento oportuno.

Por todo lo anterior procede la desestimación del presente recurso.».

D.Este criterio fue confirmado en apelación por la Sala de Madrid con el razonamiento siguiente:

«...] Tiene razón el Letrado del Ayuntamiento cuando afirma que tal alegación de la actora conculca los más elementales principios de seguridad jurídica que rigen en nuestro ordenamiento, ya que siendo firme y consentida esa orden de demolición, no procede el enjuiciamiento de la misma en este procedimiento, que debe limitarse a la orden de ejecución subsidiaria objeto del recurso contencioso.

Ciertamente en el presente supuesto la orden de demolición no fue objeto de impugnación, por lo que no puede ser revisada mediante este recurso. Y es que, aun cuando la misma hubiera incurrido en algún motivo de nulidad de pleno derecho, dicho motivo tendría que haberse alegado a través de los recursos que el ordenamiento jurídico prevé en cada caso. No habiéndose interpuesto recurso alguno contra la orden de demolición, la misma no puede ser revisada a través del presente recurso.

Precisamente esto es lo señalado por la sentencia de instancia al afirmar que únicamente cabe alegar motivos de impugnación relativos a la legalidad del procedimiento de ejecución subsidiaria.

Y es que, en efecto, de acuerdo con lo afirmado en el fundamento precedente, no se esgrimen por la parte recurrente motivos propios referidos a las premisas o presupuestos de la ejecución forzosa de los actos administrativos.

Así, el acto que acuerda la ejecución sustitutoria no tiene un contenido equivalente al acuerdo precedente, que acuerda la demolición de las obras abusivamente construidas. Por ello, desde este punto de vista, podría ser recurrido con base a motivos acaecidos después del acto cuya ejecución se pretende con el segundo, combatiendo la ejecución sustitutoria, por entenderla no procedente. Así, por ejemplo, por haberse producido un cumplimiento voluntario por parte del obligado, o por no estar previsto como medio legal para ejecutar el acto dicha ejecución sustitutoria, o por haberse producido ex post una legalización de la obra, como consecuencia de la petición de licencia, o aún en el caso de

las obras ilegalizables por un cambio de planeamiento, lo que propugnaría en aplicación del principio de proporcionalidad y menor demolición la imposibilidad de iniciar dicha ejecución sustitutoria (así, sentencia de 6 de junio de 2018, recurso 835/2017, reiterada por la reciente sentencia de 28 de septiembre de 2021, recurso 409/2020).

Sin embargo, ninguno de estos motivos propios y específicos se articula frente al acuerdo impugnado. De esta manera, el acuerdo de ejecución subsidiaria resulta ser plenamente conforme a la normativa aplicable, sin ser dable esgrimir aquí causas de impugnación que tuvieron que hacerse valer frente al acto que pretende ejecutarse, como la caducidad de la acción del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, que sería una eventual causa de nulidad concerniente a la orden de demolición, por lo que no podemos en este recurso entrar a valorar la misma. [...]..»

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

Determinar si, siendo firme en vía administrativa la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística que ordenaba la demolición de lo construido, cabe alegar la prescripción/caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 21.1, 34, 47.1.e) en relación con el artículo 106.1, 84.1, 95, 99, 100 y 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, *ex* artículo 90.4 de la LJCA.

TERCERO. El escrito de interposición.

Señala la recurrente que cuando la Administración inicia sus actuaciones de restablecimiento de la legalidad contra los recurrentes en 2017, estaba ya prescrita/caducada la acción de restablecimiento de la legalidad y -añade- la infracción urbanística por haber transcurrido, desde que las construcciones se levantaron en 2007, el plazo de cuatro años establecido para ambas responsabilidades en la legislación autonómica (Ley 9/2009, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid) y la Administración estaba obligada a declararlo así por resolución expresa en virtud del art. 21.1 de la Ley 39/2015.

La omisión de tal resolución que apreciara la prescripción/caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad, así como la prescripción de la infracción supone que la orden de demolición recogida en la resolución de 28 de septiembre de 2018 incurre en infracción de los arts. 21.1 y 34 de la Ley 39/2015, y ello comporta su nulidad de pleno derecho, al amparo del art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, sin que la firmeza de dicha resolución que acuerda la demolición convalide su nulidad, impidiendo, por ello, continuar con la ejecución y arrastrando consiguientemente la nulidad de la resolución que acuerda la ejecución subsidiaria.

También entiende que la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad es un vicio de nulidad de pleno derecho e invoca sentencias de esta Sala sobre la caducidad de los procedimientos administrativos.

Considera que cuando la orden de demolición ganó firmeza por no haber sido recurrida, el Ayuntamiento, en vez de incoar expediente de ejecución subsidiaria, debió iniciar un procedimiento de revisión de oficio al amparo del art. 106 de la Ley 39/2015, por estar

incursa aquella orden de demolición en nulidad de pleno derecho por las razones mencionadas.

Por todo ello, considera que el vicio de nulidad de pleno derecho en que incurre la orden de demolición le habilita para impugnarla, a pesar de haber ganado firmeza por no haber sido recurrida, con ocasión de la impugnación de la orden de ejecución forzosa subsidiaria de la misma ya que la nulidad de pleno derecho que la vicia arrastra la de los actos dictados en su ejecución.

Respecto de la ejecutividad de los actos administrativos señala que ha de ampararse en la presunción de legalidad y que, en el presente caso, dicha presunción no concurre puesto que la orden de demolición se dictó en un procedimiento caducado por lo que no puede servir de fundamento o soporte a la resolución de ejecución dictada. Y, en consecuencia, afirma que los artículos 99, 100 y 102 de la LPACAP no son de aplicación.

Y concluye con el siguiente razonamiento que sintetiza su argumentación impugnatoria de la sentencia recurrida:

«La sentencia que se pretende recurrir basa su parte dispositiva en que la orden de demolición de fecha 28/09/2018 no puede ser objeto de enjuiciamiento en ese procedimiento por no haber sido recurrida por mis representados y por tanto ser firme y consentida por ellos, cuestión que ha sido determinante para la decisión contenida en la sentencia desestimatoria.

Sin embargo, según hemos ido fundamentando con anterioridad, la infracción cometida por el tenor de la sentencia reside en que vulnera la normativa que obliga al Ayuntamiento a dictar resolución declarando la prescripción y o caducidad de la acción de restauración de la legalidad, y declarando la prescripción de la infracción urbanística que en caso de incumplimiento, convierte la posterior orden de demolición en acto nulo de pleno derecho, como así sucedió. Y que siendo dicho acto nulo vulnera también la normativa que determina que el Ayuntamiento debe declarar por iniciativa propia de oficio la nulidad del acto, cosa que no efectuó.

Dado que la orden de demolición no se ajustó al ordenamiento jurídico la misma está viciada de nulidad radical, siendo su ineficacia intrínseca y careciendo ab initio de efectos jurídicos lo que comporta su ineficacia ipso iure, consecuencia inmediata de lo cual es que dicha orden ni es firme ni es consentida.

Ignorando la Sentencia que se recurre, asimismo, que esta parte en su demanda inicial ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 15 de Madrid, solicitó expresamente la nulidad de la mentada orden de demolición alegando la caducidad de la acción de restablecimiento, sin que en ninguna de las dos instancias se entrara a considerar esta circunstancia, lo que nuevamente es contrario a derecho, puesto que la declaración de nulidad de un acto no está sujeta ni a prescripción ni a caducidad y puede realizarse en cualquier momento.»

CUARTO. El escrito de oposición.

El Letrado del Ayuntamiento de Alcalá de Henares opone, en primer término, que no procede recurso contencioso-administrativo contra los actos de ejecución a menos que estos actos incurran en vicios autónomos de legalidad e independientes de cualesquiera otros que pudieran aquejar al acto originario que se consintió y al efecto enuncia las sentencias de esta Sala de 29 de julio de 1986 y de 12 de febrero de 1988.

Rechaza la posibilidad, planteada por la actora, de que vía recurso contra el acto de ejecución pueda alegarse la nulidad del acto administrativo que se ejecuta. Señala que la actora tenía las vías oportunas para denunciar la nulidad de la resolución de demolición, mediante recurso contra dicha resolución o mediante solicitud de revisión de oficio, y que al no utilizarlas permitió que la resolución de demolición viniera firme y consentida.

Alude a la sentencia de esta Sala, de 29 de septiembre de 2021, recurso 2828/2019, que fijó como doctrina que los actos administrativos consentidos solamente podrán ser removidos mediante el procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015.

Igualmente, se opone a la segunda pretensión de la recurrente que consiste en que, admitida la impugnación de la orden de demolición, se proceda a declarar la nulidad de la misma apreciando la caducidad y/o prescripción de la acción de restauración de la legalidad urbanística.

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A.-La cuestión en la que el auto de admisión ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si, siendo firme en vía administrativa la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística que ordenaba la demolición de lo construido, cabe alegar la prescripción/caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

La cuestión viene al caso porque, en el planteamiento de la parte, a través de la impugnación jurisdiccional de una resolución que acuerda la ejecución forzosa subsidiaria de una orden de demolición de unas construcciones edificadas en suelo no urbanizable, pretende obtenerse la declaración de nulidad de la previa orden de demolición que se ejecuta y que se dejó firme y consentida por no haber sido impugnada.

Para ello, en un planteamiento no caracterizado precisamente por su claridad argumental, sostiene que la nulidad de pleno derecho en que considera incursa la previa orden de demolición -y que hace derivar, de forma confusa, de la caducidad/prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad y de una infracción urbanística ajena al proceso, aunque invocando jurisprudencia sobre la caducidad del procedimiento administrativo, así como del incumplimiento de la obligación de declararla que incumbe a la Administración ex art. 21.1.Ley 39/2015- impide que dicha orden gane firmeza y, por tanto, que pueda considerarse firme y consentida, permitiendo tal circunstancia la invocación de la nulidad de dicho título ejecutivo en el curso de la impugnación del acto de ejecución forzosa del mismo ya que, entiende, la firmeza no puede oponerse a la acción de nulidad.

B.-Pues bien, sin necesidad de entrar a valorar si las consideraciones en las que el recurrente pretende sustentar la nulidad de la previa orden de demolición pueden considerarse, efectivamente, causas de nulidad de pleno derecho, el planteamiento de la parte, ya adelantamos, no puede prosperar

Una cosa es la imprescriptibilidad de la acción para declarar la nulidad de pleno derecho frente a la que no cabe oponer, ciertamente, la firmeza de los actos administrativos, y así se consagra en el art. 106 de la Ley 39/2015 -que regula, precisamente, el procedimiento de revisión de actos *firmes*nulos de pleno derecho-, y otra bien distinta que para declararla deban seguirse, en todo caso, los cauces procedimentales previstos específicamente en el ordenamiento jurídico con sus plazos correspondientes, esto es, los recursos administrativos, ordinarios o extraordinarios, y el procedimiento de revisión de oficio de actos firmes nulos de pleno derecho del art. 106 de la Ley 39/2015, también a disposición de los interesados.

Se trata, en definitiva, de la incidencia de la autotutela -que deriva del principio de eficacia consagrado en el art. 103 CE-, en la invalidez de los actos administrativos, de forma que, aunque la acción de nulidad se pueda ejercitar «en cualquier momento» y la Administración pueda también declararla de oficio «en cualquier momento», tal y como se refleja en el art. 106 ya citado -con los límites que impone el art. 110 de dicha norma-, ello no elimina la carga de los particulares de impugnar los actos administrativos, que son inmediatamente ejecutivos (arts. 38, 39 y 98 de la Ley 39/2015), aunque sean inválidos e, incluso, nulos de

pleno derecho, por los cauces procedimentales establecidos, bien los recursos administrativos, bien la acción revisora de actos firmes del art. 106 de la Ley 39/2015.

En virtud del principio de autotutela, la nulidad de pleno derecho del acto administrativo no afecta a su eficacia y consiguiente ejecutividad, y ello significa que el particular afectado por el acto nulo de pleno derecho debe reaccionar frente al mismo si no quiere soportar sus efectos.

Por tanto, si se dicta un acto administrativo, que constituye un título ejecutivo (art. 97 Ley 39/2015), su posible nulidad de pleno derecho deberá articularse a través de los recursos ordinarios de los que sea susceptible y, en el supuesto de que éstos no sean interpuestos y el acto gane firmeza, a través del procedimiento de revisión de actos firmes nulos de pleno derecho del art. 106 de la Ley 39/2015, pero en otro caso, el acto, aun inválido, incluso nulo de pleno derecho, seguirá siendo eficaz por no haber sido combatido y, consiguientemente, será susceptible de ser ejecutado forzosamente (art. 99 Ley 39/2015). Por ello, si no se ejercita la acción prevista en el art. 106, la impugnación de los actos de ejecución debe respetar su presunción de validez, ejecutividad y ejecutoriedad, y ceñirse, por tanto, a los motivos autónomos de validez del acto de ejecución. El acto de ejecución está subordinado a la validez y pervivencia del acto anterior del que constituye simple aplicación, ello quiere decir que, si esa validez y permanencia no ha sido cuestionada en debida forma, bien a través de los recursos ordinarios bien mediante el procedimiento de revisión de oficio, el acto de ejecución sólo será recurrible en cuanto la ejecución en sí misma, y no el acto del que hace aplicación, infrinja el ordenamiento jurídico.

Como explica la sentencia de 1 de julio de 2002, rec. 4475/1196:

« Como tal acto de ejecución, está subordinado a la validez y pervivencia del acto anterior del que constituye simple aplicación. Ello quiere decir que **si esa validez y pervivencia no se cuestionan, o no se cuestionan en debida forma,**el acto de ejecución sólo será recurrible autónomamente en cuanto la ejecución en sí misma, no el acto del que hace aplicación, infrinja el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la jurisprudencia declara que no resulta admisible un recurso cuando lo que en él se impugna son tan sólo actos de ejecución, salvo que éstos incurran en motivo de infracción del ordenamiento jurídico independientemente del acto originario (sentencia de 7 de diciembre de 1989). O que los actos de ejecución, inimpugnables como regla general, pueden ser revisados en vía jurisdiccional cuando incurran *per se*en algún vicio o infracción del ordenamiento jurídico (ss. 4 de octubre de 1966 y 6 de julio de 1981, entre otras). En suma, fuera de estos casos, el acto de ejecución se asimila, por la misma razón jurídica, al acto confirmatorio, contra el que el artículo 40.a) de la anterior Ley de la Jurisdicción ,y hoy el 28 de la vigente, no admitía el recurso contencioso-administrativo.»

En definitiva, el cuestionamiento de la validez de los actos administrativos, incluidos los actos nulos de pleno derecho, ha de hacerse por los cauces específicamente previstos en las leyes y, cuando se trata de actos firmes nulos de pleno derecho, el cauce específicamente previsto en el ordenamiento jurídico para su revisión es el regulado en el art. 106 de la Ley 39/2015 que los interesados pueden promover«en cualquier momento» con las limitaciones que se establecen en el art. 110 de dicha norma derivadas de que «su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fue, al derecho de los particulares o a las leyes».

En esta misma línea, la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala de 1 de febrero de 2021, recurso 3290/2019, fija como doctrina casacional que la revisión de oficio es la vía prevista por la ley para atacar los actos firmes y consentidos que sean nulos de pleno derecho:

«Pues bien, al igual que decimos en la sentencia 103/2021, de 28 de enero (rec. cas. 3734/2019), y en nuestra sentencia núm. 1636/2022, de 1 de diciembre (rec. cas. núm.

3857/2019),la vía prevista por nuestro ordenamiento jurídico para remover los actos administrativos que no fueron recurridos a tiempo, pero a los que se les imputa un vicio de nulidad de pleno Derecho es la prevista ahora por el artículo 106 de la Ley 39/2015 y antes, por el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .».

Y también en similar sentido, la sentencia de 9 de febrero de 2023, rec. 2514/2022, de esta misma Sección Quinta, que señala:

«La ejecución forzosa, manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, es un procedimiento nuevo y distinto del que concluyó con la Resolución administrativa definitiva --y en este caso firme- de 11 de junio de 2002, y cuya finalidad no es otra que la de llevar a efecto la obligación impuesta cuando el obligado no se aviene voluntariamente a ello. Para el inicio del procedimiento se requiere un título ejecutivo que es la resolución administrativa definitiva que impuso la obligación y **el previo apercibimiento de ejecución forzosa**debidamente notificado, si el obligado no la cumple en el plazo que se le otorgue. Este previo apercibimiento -que tiene su base en un título ejecutivo- cabría pensar, en principio, que es una acto de trámite puro en la medida que posibilita el inicio del procedimiento de ejecución forzosa del título ejecutivo, no cierra el procedimiento ni impide su continuación, pero que, cuando pueda causar indefensión o perjuicios de difícil reparación tendrá la naturaleza de acto de trámite cualificado susceptible de recurso, **siempre y cuando los motivos de impugnación vayan referidos única y exclusivamente a la ejecución forzosa,**sin posibilidad de cuestionar la resolución administrativa que se trata de ejecutar».

En definitiva, una vez firme una resolución administrativa restrictiva de derechos, como pueda ser una orden de restauración de la legalidad urbanística, frente a los ulteriores actos de ejecución y consecuentes requerimientos que se notifiquen a los interesados de cara a su cumplimiento, no cabe ya cuestionar la legalidad de dicho acto originario, únicamente los aspectos propios de la propia ejecución.

SEXTO.- La interpretación que fija esta sentencia.

Tras estas consideraciones, podemos ya dar respuesta a la cuestión que nos plantea el auto de admisión por haber apreciado en ella interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el siguiente sentido:

Una vez firme una resolución administrativa restrictiva de derechos, como pueda ser una orden de restauración de la legalidad urbanística, frente a los ulteriores actos de ejecución y consecuentes requerimientos que se notifiquen a los interesados de cara a su cumplimiento, no cabe ya cuestionar la legalidad de dicho acto originario, únicamente los aspectos propios de la propia ejecución; y, por tanto, siendo firme la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, no puede oponerse la prescripción y/o caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

SÉPTIMO.- Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida se adecúa cabalmente a la doctrina que acabamos de fijar por lo que debe ser confirmada con la consiguiente desestimación del recurso de casación.

OCTAVO.- Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

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

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don Maximiliano, doña Angelica, don Moises, doña Araceli, don Norberto y doña Bárbara contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Segunda), de fecha 2 de diciembre de 2022.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).