

LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN. NOVEDADES. LEY 2/2016, DEL SUELO DE GALICIA Y DECRETO 143/2016, REGLAMENTO.

Carlos Pérez González.

Doctor en Derecho. UDC.

Jefe de Servicio de Planeamiento y Gestión del Suelo.

Ayuntamiento de A Coruña



EXPOSICIÓN E MOTIVOS DE LA LEY 38/1999 (LOE).

"la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público".





RÉGIMEN JURÍDICO DE APLICACIÓN:

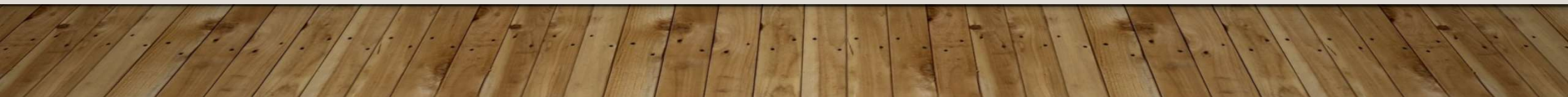
- El deber de conservación se halla regulado a nivel estatal en el art. 15 del RDLeg. 7/2015.
- Art. 135 a 141 Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.
- Arts. 333 a 347 (incluyendo la declaración de ruina)

ART 15 TRLS/2015

- 1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:
 - a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
 - b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
 - c) Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la, debiendo fijar adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.
- 2. El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.
- 3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.
- La Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.
- Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inexecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente, sustituyendo ésta al titular o titulares del inmueble o inmuebles y asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquéllos, o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente. Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.

Art. 16. I TRLS/2015

1. En el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.



Actualmente, **las órdenes de ejecución** se regulan en los arts. 333 y siguientes del Regl./2016, con el siguiente tenor:

Artículo 333. *Objeto de las órdenes de ejecución.*

Los ayuntamientos, de oficio o a instancia de cualquier interesado, mediante el correspondiente expediente y previa audiencia de los interesados, dictarán órdenes de ejecución que obliguen a los propietarios de bienes inmuebles a:

- a) Realizar las actuaciones necesarias **para dar debido cumplimiento a los deberes señalados en el artículo anterior** [artículo 136.1.a) de la LSG].
- b) Realizar las actuaciones necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno, según lo establecido en los artículos 91 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y 216 de este reglamento [artículo 136.1.b) de la LSG].

El art. 332 del Regl/2016 introduce una novedad que no es baladí:

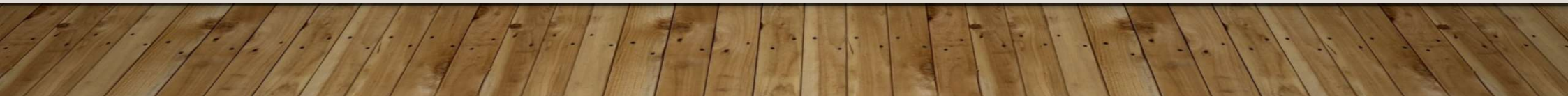
Concretamente, el art. 332.1.a) dispone que los propietarios tienen la siguiente obligación:

a) Emprender la edificación o rehabilitación en los términos y plazos establecidos en la legislación vigente. El deber de edificar incluye el deber de los propietarios de terminar las edificaciones para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia [artículo 135.1.a) de la LSG].

- Los plazos del deber de edificar en el art. 53.g) de la LSG en el suelo urbano consolidado, salvo que el PXOM diga otra cosa son 3 años
- El Reglamento claramente permite la posibilidad de dictar órdenes de ejecución para terminar edificaciones y así lo contempla en la EM del Regl. (apartado VIII):

“Se remarca el deber de las personas propietarias de finalizar las edificaciones para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia, englobándose dentro del deber genérico de edificar los solares.

Para garantizar el cumplimiento de estos deberes, los ayuntamientos tienen el mecanismo de las órdenes de ejecución, que son reguladas con más detalle ahora en el reglamento, así como la obligación de acudir a los medios de ejecución forzosa en el caso de su incumplimiento”.



CASO DEL MUNICIPIO DE CARRAL. MÁS DE 600 VIVIENDAS SIN TERMINAR. Municipio de 6.172 habitantes



Se plantea la cuestión práctica de:

A.- Declarar caducada la correspondiente licencia.

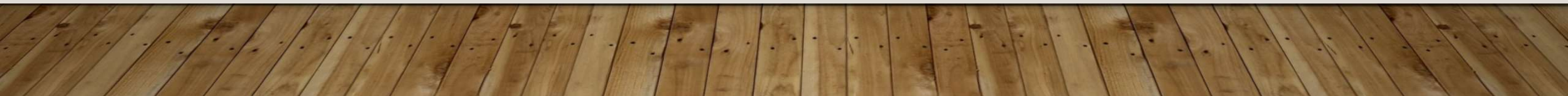
B.- Dictar orden de ejecución para terminar las edificaciones.

¿Sería legalmente posible?

Procede acudir al viejo aforismo jurídico: “Donde la ley no distingue no conviene distinguir”. (Vid. STS 1777/2016). *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*

Así pues, podría llegarse a la conclusión de que siempre y cuando no se haya declarado la caducidad de la licencia, el Ayuntamiento puede dictar la correspondiente orden de ejecución y seguir el procedimiento señalado en los artículos 335 y 336 del Regl./2016.

Esto es, de acuerdo con el art. 336.1 podría imponer multas coercitivas reiterables trimestralmente por importe de 1.000 a 10.000 euros hasta concluir la edificación e incluso acudir a la ejecución subsidiaria.

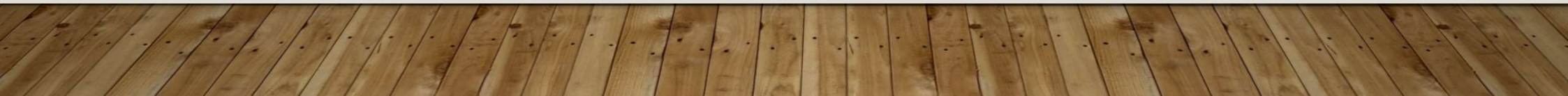


Si las multas coercitivas no surte efecto, al menos podría acordarse la ejecución subsidiaria para concluir la urbanización exteriormente.

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN SUBSIDIARIA.

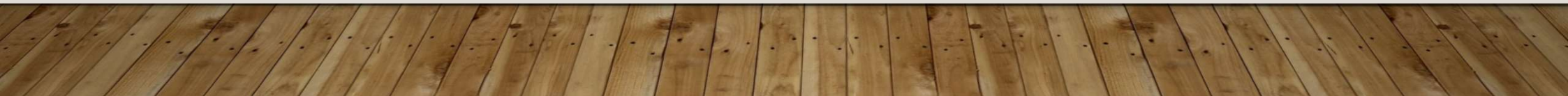
¿Requiere trámite de audiencia?

- Lo prudente es otorgar trámite de audiencia por el plazo de 10 días sobre la liquidación que pretenda practicarse (criterio de Letrados de la Xunta. Comentario a las Leyes de Procedimiento Administrativo.
- Sin embargo, existen determinadas sentencias que eximen del trámite de audiencia en la ejecución subsidiaria, avalando la práctica de la APLU, de efectuar las liquidaciones sin trámite de audiencia.



STSJ 680/2012, de 28 de junio, ante una resolución en ejecución subsidiaria de la APLU sin trámite de audiencia:

“siendo por otro lado evidente la procedencia e incluso necesidad de la ejecución subsidiaria ante la falta de efectividad de las multas coercitivas para la consecución del obligado derribo, ejecución subsidiaria sobre la que corresponde pronunciarse al órgano competente en la fecha en que la misma se adopta. Resulta sorprendente la afirmación de la apelante sobre supuesta indefensión por inconcreción, cuando la procedente demolición se refiere a lo ya en su día acordado y por ausencia de nuevo trámite de audiencia, cuando precisamente el ahora apelante fue reiteradamente requerido a efectos de la debida ejecución con los correspondientes apercibimientos, siendo su contumaz inobservancia de tales requerimientos la que inevitablemente llevó a la ejecución subsidiaria. En consecuencia, no se aprecia base para la estimación del presente recurso de apelación”.



CRITERIO LETRADOS XUNTA EN EJECUCIÓN SUBSIDIARIA:

- “1) O seu exercicio require como legal condición a efectiva resistencia polos administrados fronte aos requirimentos que se lles fagan para levar a cabo a prestación.
- 2) A Administración limitárase ao acto a que estaba obrigado o sancionado, sen realizalo por procedementos máis custosos, e limita- rase a executar estritamente a parte non cumprida.
- 3) É necesario un apercibimento previo á persoa interesada que cumprirá unhas mínimas formalidades que evidencien a inequívocidade da prestación ordenada, a concesión dun prazo para levala a efecto, o apercibimento de execución subsidiaria e os medios de impugnación da decisión adoptada.
- 4) A Administración concretará con precisión a forma na que deberá efectuar a prestación o executado e daralle a este un prazo suficiente para cumprir voluntariamente o acto administrativo antes de pasar á execución subsidiaria.
- 5) Se o administrado acepta de forma voluntaria a realización de parte do contido do acto, a execución subsidiaria só pode acordarse respecto do resto.

CRITERIO LETRADOS XUNTA EXEC. SUBSIDIARIA (II)

- 6) O importe dos gastos, danos e perdas esixirase conforme o procedemento de constrinximento administrativo. A liquidación pode facerse de forma provisional antes da execución, a reserva da liquidación de nitiva. Se a cantidade provisionalmente executada supera a de nitiva, xérase o correspondente dereito ao reintegro a favor do administrado. Non pode a Administración facer unilateralmente a liquidación dos gastos que xere a execución subsidiaria senón que a determinación de gastos debe realizarse nun procedemento contraditorio con audiencia do interesado”.

Caso de ejecución subsidiaria (liquidación de costes) en el Ayuntamiento de Sanxenxo sin trámite de audiencia.
STSJ de Galicia 124/2009, de 5 de febrero:

“la liquidación practicada por la Administración municipal por el importe del coste de la ejecución subsidiaria de las órdenes de demolición del edificio Boavista

El objeto del recurso es la desestimación expresa de un recurso de reposición contra un acto que fija la cuantía de la liquidación por la ejecución subsidiaria de una demolición judicialmente confirmada por esta Sala en la St. de 7 de marzo de 1.996 que, a su vez, fue confirmada por el T.S. de 19 de junio de 2001 (...)

que termina suplicando que se dicte sentencia por la que se declare la nulidad absoluta del procedimiento desde la fecha en que se omitió, por primera vez, el trámite de audiencia y en consecuencia se declare la nulidad de la resolución recurrida por ser un acto dependiente de otro nulo”

No apreció tal vicio el TSJ.



Otro caso en el Ayto. de Culleredo. STSJ 1262/2000, de 21 de septiembre:

“se alega también la falta de audiencia previa a la adopción del acuerdo, bien que referida únicamente al importe del presupuesto de las obras; siendo cierta la omisión, ello no ha supuesto indefensión para el recurrente por las siguientes razones:

en primer lugar, era conocedor de un presupuesto inicial de 4.129.716 ptas inferior incluso al fijado inicialmente en la licencia y cuya elevación hasta la cifra de 5.700.660 está justificada aritméticamente porque la primera se refería a una ejecución voluntaria, y esta última contempla la ejecución subsidiaria por contrata con los incrementos de gastos generales, beneficio industrial e I. V. A. y en segundo lugar, y como la misma resolución aclara, se trata de un presupuesto provisional, debiendo estarse en todo caso al que resulte de la liquidación definitiva de las obras, que podrá ser cuestionado en su momento”.



Proposición no de Ley presentada en la Cámara Gallega por el Grupo Socialista:

”I.- Impulsar e presentar nesta Cámara, no prazo de 3 meses, a redacción dun informe de edificacións inacabadas de toda Galicia, distinguíndoas por concellos, polo seu carácter unifamiliar ou plurifamiliar, polo estado de vixencia ou caducidade das licenzas de construción (data de concesión, prazos previstos, prórrogas outorgadas), pola identificación dos seus promotores ou propietarios actuais (Sareb, outras entidades financeiras, grandes propietarios de vivendas, descoñecidos ou ilocalizables, ...), polas sancións aplicadas no seu caso, motivos da paralización, polo estado actual, indicando as unidades ou partidas pendentes de executar e o seu importe, así como pola adecuación da obra prevista ao planeamento vixente.

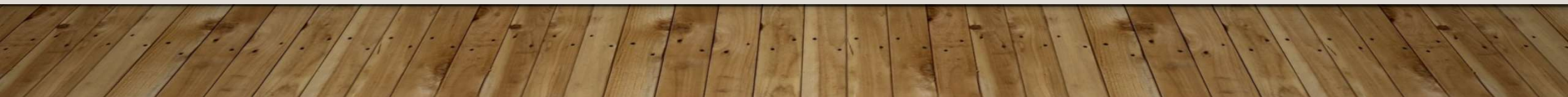
II.- En función de dito informe xerar un mapa galego de vivendas inacabadas que permita ler de forma global a magnitude do problema e marcar unha serie de pautas de actuación e priorización das mesmas.



III.- Demandar da Sareb e dos grandes propietarios e propietarias de vivenda, naqueles concellos nos que posúan vivendas, independentemente do seu tamaño, que execute á finalización das obras, e nos que exista a constatación de persoas inscritas no rexistro de demandantes de vivendas protexida, impulsar as medidas necesarias para posibilitar a súa posta a disposición para dar servicio a eses demandantes, xa sexa para alugueiro ou en propiedade.

IV.- Priorizar e fomentar o uso do Fondo de Cooperación dispoñible naqueles concellos que aposten polo restablecemento da legalidade urbanística en casos de edificacións inacabadas con licencias caducadas, colaborando a sufragar os gastos que isto conleve.


V.- En colaboración cos concellos, desenvolver mecanismos de control que favorezan a activación e finalización das obras, especialmente as pertencentes á Sareb e grandes propietarios, desenrolando para tal fin unha normativa que sexa máis clara e lexible, actuando en todo momento baixo o criterio do interese común, que primará a finalización sobre a demolición, especialmente nos casos nos que a normativa e cambios no planeamento non impidan a súa finalización conforme á licenza outorgada no seu día.




VI.- Realizar un informe anual sobre o estado do Mapa de vivendas inacabadas, as accións acometidas e análise da efectividade das medidas adoptadas.

VII.- Impulsar o papel da APLU ca posta en marcha dun servizo dependente da mesma que co persoal e recursos suficientes, colabore cos concellos na vixilancia e control de todas as edificacións inacabadas de Galicia.

VIII.- Coordinar as súas actuacións coa Fegamp co fin de aplicar a lexislación urbanística de xeito eficaz, colaborando cos concellos dende o punto de vista técnico, legal e administrativo”.

 **Los otros deberes** de uso, conservación y rehabilitación (además del de rehabilitar y concluir la edificación):
Art. 332:

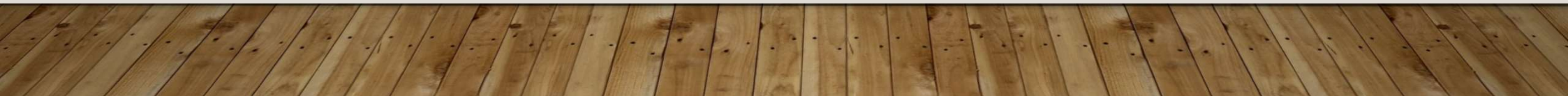
- b) Destinarlos a los usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística [artículo 135.1.b) de la LSG].
- c) Conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dichos usos y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles. [artículo 135.1.c) de la LSG]. Coincide con el antiguo art. 9 de la LOUGA.
- d) Realizar los trabajos y las obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en las normas legales que les sean exigibles en cada momento [artículo 135.1.d) de la LSG]. Por lo tanto, puede suceder que exista una necesidad constante de adaptación a la normativa.
- e) Realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano [artículo 135.1.e) de la LSG].  Estas obras podrán consistir en la renovación o reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

REQUISITOS BÁSICOS DE LA EDIFICACIÓN: art. 333.2.d) Obras para cumplir los requisitos básicos de la edificación. Si no se atiende podría devenir en una ruina funcional.

STS 444/2013, Sala de lo civil:

Precisamente, atendiendo a dicha tipología, la LOE establece una clara razón de vinculación entre los **requisitos** básicos de habitabilidad de lo edificado y el presupuesto de funcionalidad exigible a tal efecto (artículo 17.1b y 3 de la LOE).

Pues bien, en el presente caso, de acuerdo al marco conceptual señalado y la doctrina de esta Sala respecto de los vicios y defectos constructivos que **se han considerado ruina funcional**, y dada la probada existencia de los vicios, defectos y daños denunciados por la Comunidad de Propietarios (auto aclaratorio de la sentencia recurrida, de 22 de diciembre de 2010) la naturaleza y alcance de los vicios y defectos alegados, analizados en su generalidad, **deben tener la consideración de ruina funcional** en la medida que afectan a los **requisitos básicos o de idoneidad de la obra para su habitabilidad**, sin que puedan quedar encuadrados en una defectuosa ejecución de elementos de mera terminación o acabado, sin transcendencia alguna sobre la seguridad o habitabilidad del edificio.

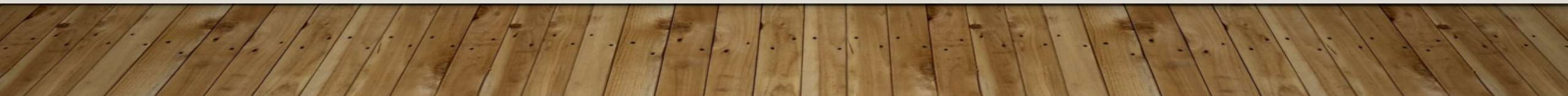


Las órdenes de ejecución para la gestión de la biomasa vegetal. Art. 22

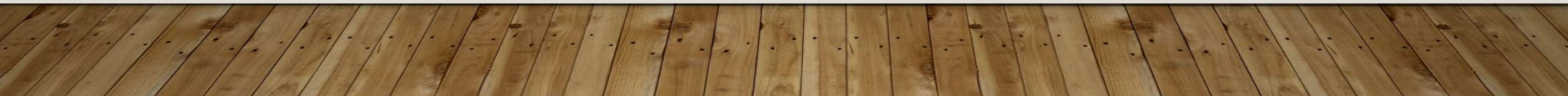
ART. 22 LEY 3/2007, PREVENCIÓN INCENDIOS GALICIA

- 1. Las personas que resulten responsables conforme al artículo 21 ter procederán a la ejecución de la gestión de la biomasa en el ámbito de las redes de fajas de gestión de biomasa, incluida, en su caso, la retirada de especies arbóreas, antes de que finalice el mes de mayo de cada año. Se exceptúan los supuestos en que, por la extensión o especial dificultad de las labores de gestión de biomasa o retirada de especies, sea precisa la elaboración de una planificación anual de las actuaciones, que tendrá que ser aprobada por la Administración forestal. Esta planificación se coordinará con la actuación de otras administraciones públicas responsables de la gestión de la biomasa y retirada de especies respecto a infraestructuras de su titularidad, especialmente atendiendo a la seguridad en las zonas de interface urbano-forestal, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, o norma que la sustituya.
- La gestión de la biomasa y la retirada de especies arbóreas se realizará conforme a los criterios establecidos mediante orden de la consejería competente en materia forestal.
- 2. En el supuesto de incumplimiento de lo establecido en el número anterior, la Administración pública competente, de oficio o a solicitud de persona interesada, enviará a la persona responsable una comunicación en la que se le recordará su obligación de gestión de la biomasa vegetal y retirada de especies arbóreas prohibidas y se le concederá para hacerlo un plazo máximo de quince días naturales, o de tres meses en el caso de las franjas laterales de las vías de comunicación, contado desde la recepción de la comunicación. Esta incluirá la advertencia de que, en caso de persistencia en el incumplimiento transcurrido dicho plazo, se podrá proceder a la ejecución subsidiaria con repercusión de los costes de gestión de la biomasa y, en su caso, decomiso de las especies arbóreas prohibidas retiradas por la Administración, en las condiciones establecidas en este precepto, sin perjuicio de la instrucción del procedimiento sancionador que corresponda.
- 3. Cuando no pueda determinarse la identidad de la persona responsable de la gestión de la biomasa vegetal y retirada de especies arbóreas prohibidas o resulte infructuosa la notificación de la comunicación a la que se refiere el número anterior, esta se efectuará mediante un anuncio en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”, en el que se incluirán los datos catastrales de la parcela. En estos supuestos el plazo para el cumplimiento se computará desde la publicación del anuncio en el “Boletín Oficial del Estado”.
- 4. Transcurridos los plazos señalados en este artículo sin que la persona responsable gestione la biomasa o retire las especies arbóreas prohibidas, la Administración pública competente podrá proceder a la ejecución subsidiaria, atendiendo a las necesidades de defensa contra los incendios forestales, especialmente respecto de la seguridad en las zonas de interface urbano-forestal, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, o norma que la sustituya, sin perjuicio de la repercusión de los costes de la gestión de la biomasa a la persona responsable.
- Los costes que se repercutirán podrán liquidarse provisionalmente de manera anticipada, incluso en la comunicación a la que se refiere el número 2, y realizarse su exacción desde el momento en que se verifique el incumplimiento de la obligación de gestión de la biomasa en los plazos señalados en este artículo, sin perjuicio de su liquidación definitiva una vez finalizados los trabajos de ejecución subsidiaria.
- Para la liquidación de los costes correspondientes a cada parcela la Administración tendrá en cuenta la cantidad resultante de aplicar la parte proporcional a la cabida de la parcela del importe del correspondiente contrato, encomienda o coste de los trabajos realizados en la zona de actuación.
- Cuando la identidad de la persona responsable no sea conocida en el momento de proceder a la ejecución subsidiaria, la repercusión de los costes se aplazará al momento en que, en su caso, llegue a ser conocida, siempre que no hayan prescrito los correspondientes derechos de cobro a favor de la Hacienda pública.

6. En los supuestos de ejecución subsidiaria, la persona responsable está obligada a facilitar los accesos necesarios a los sujetos que acometan los trabajos de gestión de la biomasa y retirada de especies arbóreas prohibidas. En todo caso, la Administración y sus agentes y colaboradores podrán acceder a los montes, terrenos forestales y otros terrenos incluidos en las fajas de gestión de la biomasa para realizar los trabajos necesarios de gestión de la biomasa y retirada de especies arbóreas prohibidas, sin que sea preciso el consentimiento de su titular, salvo en aquellos supuestos excepcionales en que el acceso afecte, dentro de la parcela, a espacios físicos susceptibles de merecer la calificación de domicilio a los efectos del artículo 18.2 de la Constitución, caso en el que deberá pedirse la correspondiente autorización judicial para la entrada en ellos si no se cuenta con la autorización de su titular.



II.- REQUISITOS DE LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN.



REQUISITOS DE LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN:

- Deben respetar el principio de “**proporcionalidad**”
STSJ de Aragón I36/2002, de 12 de febrero:

En definitiva, y siguiendo la **sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1998**, las obras están perfectamente concretadas en el acto impugnado, y el contenido de las mismas **se ajusta al principio de proporcionalidad al limitarse** la orden a las obras descritas, **necesarias para el arreglo de los deterioros apreciados**, afectantes fundamentalmente al ornato público –en relación con la catalogación del Pasaje–, la situación del mismo en el casco urbano de Zaragoza, en la plaza de Nuestra Señora del Pilar, y a lo que ha de agregarse, además, **la propia seguridad de los numerosos viandantes** que lo utilizan ante los deterioros del mismo, con posibles desprendimientos de materiales, como así ha ocurrido, habiendo sido precisa la intervención de los bomberos y de la Policía Local.



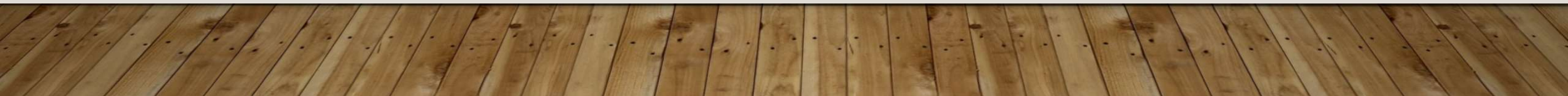
➤ El contenido de la orden de ejecución ha de ser concreto. El art. 334.1 Regl/2016 exige “la **determinación concreta** de las obras a realizar”.

STS 21 de nov. de 1996 anuló una orden de ejecución porque:

1.º) La orden de ejecución de obras no especifica cuáles determinadas y concretas se mandaban ejecutar, sino que, repitiendo el tenor literal del artículo 181 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril 1976 ordenaba «las obras necesarias a fin de dejar la totalidad de la fachada en las debidas condiciones de ornato, seguridad e higiene», **fórmula vaga que no cumple los mínimos requisitos de concreción** que una interpretación finalista del precepto exige.

2.º) Además, cuando se da la orden de ejecución (4 de agosto de 1989) -orden que, por su tenor literal incluía no sólo las de seguridad, sino también las de ornato e higiene-, ya estaba pendiente un recurso contencioso-administrativo en el que se discutía la procedencia o improcedencia de la declaración de ruina del inmueble, que había sido solicitada nada menos que tres años antes de la fecha de la orden de ejecución;

siendo así las cosas, **la Administración demandada pudo ordenar obras de seguridad, es decir, las imprescindibles para evitar resultados dañosos para las personas o las cosas como consecuencia de un eventual derrumbamiento total o parcial de la edificación (lo que se denomina en el Regl/2016 orden de conservación, art. 347.1), pero no podía ordenar obras que excedieran de ellas, tal como hizo en el acto impugnado.**



Y en este punto es en el que se demuestra la importancia de que la orden de ejecución especifique las obras concretas y específicas que se mandan realizar, porque sólo así puede el administrado saber si tales obras son las que impone la seguridad (de lícita imposición)

o son más bien obras de ornato, higiene o reparación (que según lo que antes hemos dicho, no pueden imponerse estando desde hacía mucho tiempo pendiente de resolver una solicitud de declaración de ruina, tal como esta Sala ha declarado reiteradamente, en Sentencias, por ejemplo, de 21 marzo 1983 [R] 1983\1448], 4 octubre 1988 [R] 1988\7431] e incluso la de 4 abril 1989, citada por el propio Ayuntamiento apelante aunque no avala su tesis sino la contraria).

Es relevante esta diferencia de la STS de 21.11.2006, por cuanto identifica:

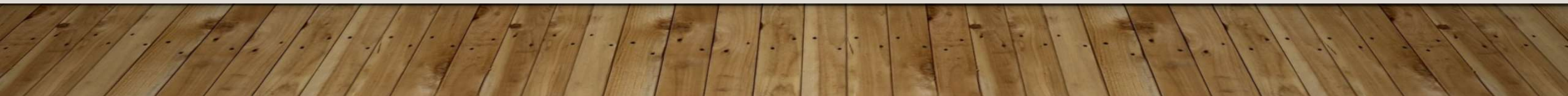
- Por un lado, *órdenes de conservación* a las que se refiere el art. 347.1 Regl.: las imprescindibles para el mantenimiento de la edificación, en caso de una declaración de ruina.
- Por otro lado, *órdenes de ejecución* identificadas con las obras de ornato, higiene y reparación.

- En cuanto a las llamadas “órdenes de conservación” no se hallan definidas en el Regl/2016, si bien como se ha dicho son distintas de las “órdenes de ejecución”.
- Las órdenes de conservación son compatibles con la declaración de ruina del inmueble.

La STSJ de Galicia núm. 1077/2010, así lo pone de manifiesto indicando:

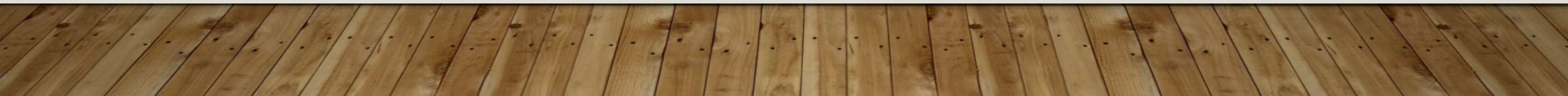
“en todo caso, **lo que ahora se constata es que la correspondiente demolición no se había realizado**, de manera que **las medidas adoptadas** al efecto en dicha resolución de 4 de diciembre de 2006 **no son sólo procedentes sino obligadas** ante la inminencia de un posible derrumbe -finalmente confirmada casi de modo inmediato y afortunadamente sin **consecuencias fatales para personas-**.

La falta de ejecución por la propiedad lleva a la acordada ejecución subsidiaria con la que precisamente se pretende responder a la grave situación de riesgo concurrente, siendo por completo indiferente a los efectos aquí examinados la circunstancia relativa a la mejor o peor colocación de andamiaje, cuando el derrumbe finalmente producido tuvo su origen decisivo en el deplorable estado del inmueble que precisamente llevó a la adopción de aquella resolución y como quiera que la demolición tendría que haberse producido en todo caso, no se aprecia razón alguna para que la mencionada apelante se oponga con éxito al abono del debido importe que proceda exigir.

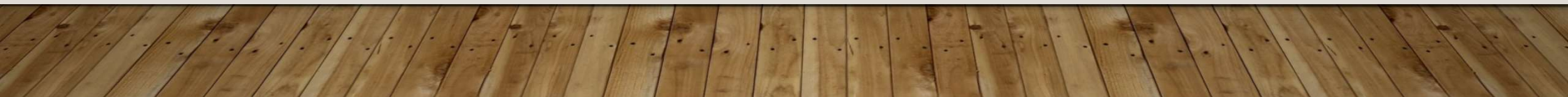


La STS de 10 de julio de 1995 también indica que es compatible la demolición con la orden de conservación de aquellos elementos que pudieran revestir peligro.

“Por esta Sala, se ha dictado Auto de 22 diciembre 1992 (RJ 1992\9774), en recurso de apelación dictado contra el Auto de 18 junio 1990 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en Autos número 473/1983 -ya objeto en su día de la Sentencia de este Tribunal Supremo de 20 abril 1987- el cual establecía que en ejecución de esta sentencia, **debía procederse por la propiedad a la demolición del edificio de conformidad con lo acordado** por la Administración municipal en orden a las limitaciones de los efectos de la catalogación del inmueble, **sin perjuicio de las obras que con carácter urgente deban ser realizadas de inmediato para evitar daños**, todo ello según los proyectos ya existentes, y que de no ser realizados por la propiedad, se efectuaran a su costa con carácter **subsidiario** por el Ayuntamiento demandado”.



El Auto de esta Sala de 22 diciembre 1992, confirmó el citado auto del Tribunal de Asturias, precisando que en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 abril 1987, de la que el expresado auto era ejecución , **quedaba bien sentado el deseo municipal de conservar un edificio que por sus características consideraba de interés para la población**, lo que llevó al Ayuntamiento de Gijón a **incluirlo en el Catálogo**, a tenor del artículo 25 de la Ley del Suelo de 1976, el **edificio se encontraba en ruina** de la contemplada en el apartado a) del párrafo segundo del artículo 183 de dicha Ley y tal declaración y la conservación del edificio en cuanto digno de ser incluido en el catálogo son absolutamente compatibles y al no revestir caracteres de urgencia la ruina , debía **mantenerse la orden de obras (sería la orden de conservación)** dada por el Ayuntamiento **en cuanto tendían a mantener la seguridad vial en las cuatro calles adyacentes al edificio**, sin perjuicio de que si se vaciase el interior del edificio pudiera instarse de la autoridad municipal y ésta acordar las medidas que el caso y la urgencia requiriesen, **no siendo atendibles las pretensiones a que se impartiese una ordende derribo y tampoco eran atendibles las pretensiones de que sea la municipalidad gijonesa la que se haga cargo de los gastos de tales obras y de los mayores gastos relacionados en la reconstrucción del edificio.**



Concluye la citada STS de 10 de julio de 1995 expresando:

“La declaración de ruina no es incompatible con la conservación del edificio, pudiendo no obstante, ser solicitada y acordada por la Administración la demolición del mismo, si procediese, pero siempre con las limitaciones y temperamentos en cuanto a la magnitud y calidad de lo sujeto a demolición, que se estimen necesarios en función de la calificación de interés cultural del inmueble cuestionado”.

III. EL PROCEDIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN



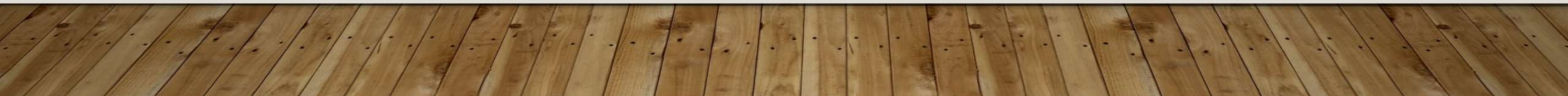
- En caso de urgencia, pueden dictarse sin audiencia del interesado.
- En el informe técnico, en cualquier caso, habría que justificar la urgencia.
- Vid. STS 3 de diciembre de 1998:

“La Sala de instancia, con base en dos argumentos principales, a saber, primero, que la Administración puede ordenar a la propiedad del inmueble las obras necesarias para garantizar la seguridad del mismo y por ello puede **hacerlo incluso sin audiencia del interesado en caso de urgencia**” (con cita del antiguo art 26 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 estatal)

STSJ Aragón 301/2009, de 11 de junio, en el mismo sentido de que resulta excusable el trámite de audiencia cuando existe peligro en materia de O.E.:

“si bien es cierto que el artículo 185 de la Ley Urbanística de Aragón prevé que “en el expediente de las órdenes de ejecución se dará audiencia a los interesados, detallando las obras y actuaciones que deban realizarse, su presupuesto, plazo de cumplimiento y, en su caso, la cuantía de la subvención administrativa”, **no lo es menos que tal precepto establece como salvedad la de “los supuestos en que pudiera existir urgencia justificada o peligro en la demora”**. Como ocurrió en el caso enjuiciado, en que la orden de ejecución estimó -resultando segundo- que del informe técnico emitido se desprendía “la existencia de graves deficiencias que hacen precisa la intervención urgente en evitación de cualquier riesgo que pudiera derivarse para las personas y cosas”. Por tanto, dada la urgencia apreciada no resultaba procedente la audiencia previa.

Cuestión distinta es si cabía o no apreciar tal urgencia, lo que se debió cuestionar en el trámite de alegaciones posterior o recurriendo, en plazo (...). Sin embargo, es lo cierto que tras dicha vista **no sólo no cuestionó la urgencia de las obras, sino que vino a admitir la necesidad de las mismas**, aduciendo -que se había encargado a técnico competente la redacción de propuesta de intervención para rehabilitación del inmueble, no bastando la mera reparación de la cubierta sino que era precisa su sustitución, y que se estaban adoptando las medidas de seguridad precisas.



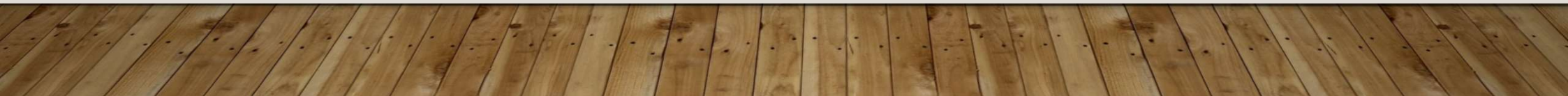
¿Qué sucede si nos encontramos con diversos copropietarios ante una orden de ejecución?

- A. Se entiende que la orden de ejecución es una obligación indivisible.
- B. Debe ser abonada por los copropietarios por sus cuotas de participación. Habría que requerirles los correspondientes títulos de propiedad.
- C. Por lo tanto es una obligación indivisible y mancomunada.

Así se contempla en el art. 1.150 del Código Civil:

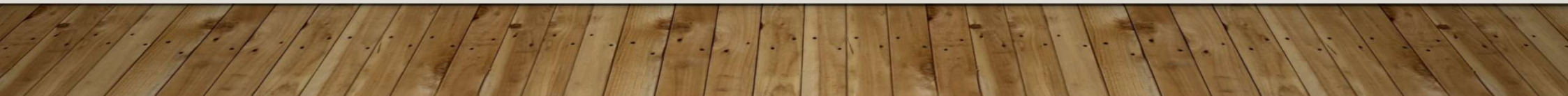
Artículo 1150.

La **obligación indivisible mancomunada** se resuelve en indemnizar daños y perjuicios desde que cualquiera de los deudores falta a su compromiso. Los deudores que hubiesen estado dispuestos a cumplir los suyos, no contribuirán a la indemnización con más cantidad que la porción correspondiente del precio de la cosa o del servicio en que consistiere la obligación.

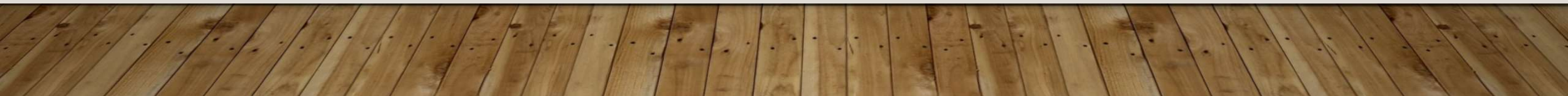


Este carácter de la obligación indivisible y mancomunada lo analiza la STS de 10 de julio de 2008, razonando:

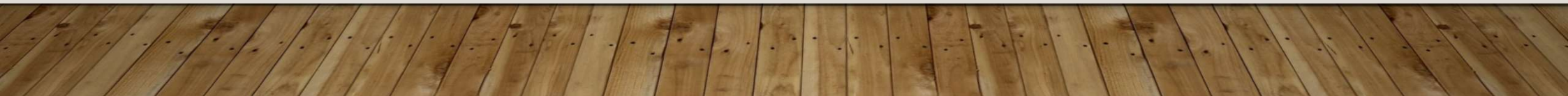
es que, en efecto, para abordar la cuestión litigiosa es necesario partir de la relaciones de copropiedad, . **No presumiéndose la solidaridad** (art. 1.137 CC), la misma ha de resultar bien de los convenios que la establezcan o de los términos de la ley, sin que pueda referirse (sic) de las relaciones de condominio que regula el art. 395 del CC, ni del contenido del art. 181 Ley de Régimen del Suelo (Texto de 1976 [RCL 1976, 1192]), pues aunque éste habla de los propietarios, lo hace, en general, refiriéndose a los de las distintas fincas, terrenos, urbanizaciones, edificaciones, etc., **sin abordar las situaciones de copropiedad y aquél, aunque más específico, trata de las relaciones internas entre los copropietarios, pero no de las obligaciones de éstos frente a terceros, respecto de las cuales impera el principio de simple mancomunidad**, tal y como es concretado en el art. 1137 citado, del que resulta **no hallarse obligado cada uno de los propietarios más que por la parte alícuota que les corresponda.**



por lo tanto, la Administración tiene que exigir de todos y cada uno de los copropietarios del inmueble el cumplimiento de la obligación que dimana del párrafo 1º del mencionado art. 245 de Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en relación a la Ley andaluza 1/1997 y artículo 19, 1º de la Ley 6/1998 del Suelo, **pues el condominio no permite elegir arbitraria u objetivamente (sic) a cualquiera de los copropietarios y omitir a los demás**, siendo el caso que **al Ayuntamiento constaba la existencia de otros copropietarios con quien no ha acreditado que les dirigiese el oportuno requerimiento**, existencia de la que debiera tener conocimiento la Administración demandada **por haber debida constancia en los registros públicos**. La situación no es sino el reflejo en vía administrativa del requisito procesal del litisconsorcio necesario



Esta doctrina es de plena aplicación con los debidos matices al procedimiento administrativo ya que también es obligado para la Administración entender los procedimientos con todos los interesados necesarios conocidos, entre los que están los que sean titulares de derechos que pudieran resultar afectados por el acto (art. 31, 1º b de la LPAC). Esta obligación, que no tiene trascendencia anulatoria cuando se trata de un simple requerimiento, **sí alcanza eficacia invalidante cuando se pretende pasar a imponer la ejecución sustitutoria** de la Administración, imponiendo las cargas económicas derivadas de la misma al único copropietario requerido. Y ello por cuanto **dicho copropietario ni puede por sí solo realizar las obras o actuaciones exigidas** (art. 397 del Código Civil). **Lo razonado priva de validez al decreto que ordena la ejecución sustitutoria** por la Administración, y la posible exacción de los gastos y su importe al actor en cuanto único propietario que había sido requerido».



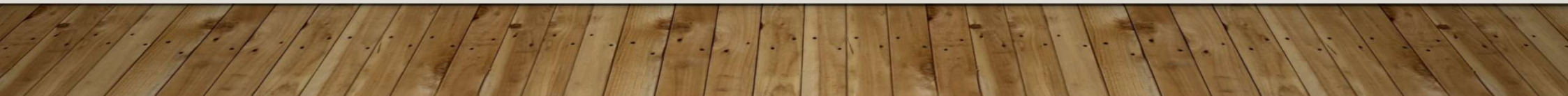
¿En los casos de copropiedad resultaría más conveniente?

A. Imponer multas coercitivas.

B. Abordar directamente la ejecución subsidiarios por la Admón con cargo a los obligados al pago.

“El primero de ellos es que si la recaudación se va a dirigir únicamente contra el copropietario minoritario, es francamente contrario a la equidad; aunque este inconveniente podría subsanarse imponiendo el Ayuntamiento las multas coercitivas de forma independiente a cada uno de los propietarios y de conformidad con su correlativo coeficiente de copropiedad, de tal forma que la recaudación se dirigiera de forma personal contra cada uno de ellos y, por tanto, contra sus bienes (entre los cuales se encuentra el propio inmueble)

El segundo inconveniente es que optar por la imposición de multas coercitivas no supondría dar una solución rápida ni eficaz a la situación del inmueble (tampoco desde el punto de vista financiero, puesto que el procedimiento de apremio lleva su tiempo de tramitación y el importe que en su caso se obtuviera no cubriría más que el 10 por cien del coste de ejecución). A la vista de las circunstancias, es poco probable que los propietarios mayoritarios continúen haciendo caso omiso de los requerimientos municipales; y, probablemente, el Ayuntamiento se verá abocado, en último término, a abordar la ejecución subsidiaria”
(Fuente el Consultor de los Aytos. y los Juzgados, Ref. 1190/2013)

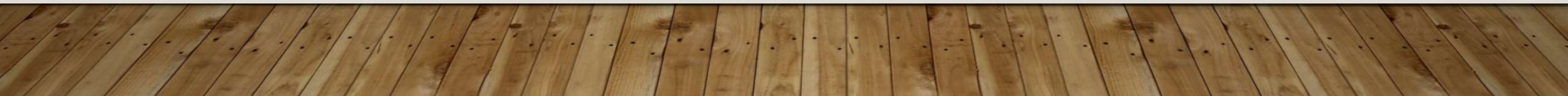


Recomendación de la Revista “El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados”:

“Puesto que el final más que previsible del asunto es la ejecución subsidiaria a costa de los propietarios, nuestra recomendación es que la aborden directamente; exigiendo a cada uno de los copropietarios el ingreso, de forma cautelar (y sin perjuicio de lo que resulte de la liquidación definitiva una vez ejecutadas las obras), del importe que corresponda a cada uno de ellos según su coeficiente de copropiedad en el inmueble”.

Todo ello, con base al actual art. 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de procedimiento administrativo común.

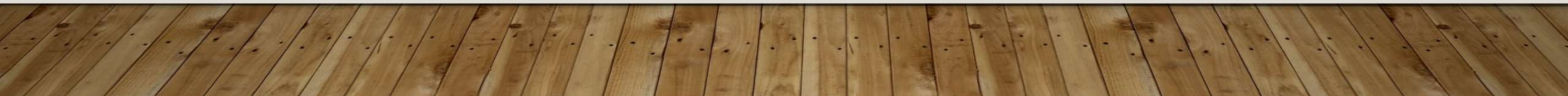
“Por ello, efectivamente, **el propietario minoritario no debería proceder unilateralmente, de ninguna manera, a la demolición del inmueble** (salvo en el caso de que lo que se hubiera ordenado por el Ayuntamiento fuera precisamente la demolición). Las únicas opciones de que dispone son exclusivamente judiciales: Para solucionar la situación actual, acudir a la jurisdicción civil para obtener la autorización judicial para ejecutar la demolición y luego reclamar los gastos, también por vía judicial, al resto de los comuneros, aunque ello significaría adelantar el coste de la misma”



¿Cabe la imposición de multas coercitivas a las Comunidades de Propietarios?

Debe recordarse que las Comunidades de Propietarios son entidades sin personalidad jurídica. Por lo tanto, no son susceptibles de tener derechos y obligaciones por si mismo.

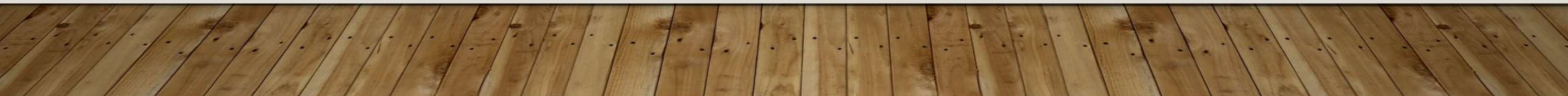
Ello, con independencia de que gocen de legitimación procesal para interponer los correspondientes recursos.



La STSJ de Valencia, parte del siguiente supuesto (...)

Ante la inoperancia de los propietarios afectados y a la vista del incumplimiento de la orden de ejecución municipal, el Ayuntamiento de Valencia dictó el 13 Mar. 1997 la resolución U- 1656, **imponiendo a la Comunidad de Propietarios una multa coercitiva de 1.000.000 ptas.**, con apercibimiento de otra similar si no se ejecutaban las obras en el plazo de un mes. Esta resolución fue notificada personalmente al recurrente el 4 Abr. 1997, en su calidad de propietario del edificio litigioso.

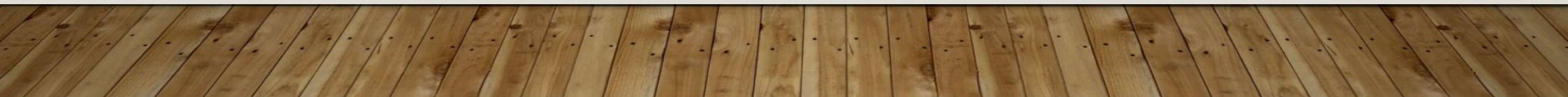
A **petición de algunos propietarios, el Ayuntamiento de Valencia procedió a individualizar las cuotas que correspondía pagar a cada propietario** de la multa de 1.000.000 ptas., notificando al demandante el 20 Ene. 1998 una liquidación de 27.028 ptas. correspondiente a la **prorrata** de la vivienda de la que es propietario.



Ante el desconocimiento de las cuotas de participación el Ayuntamiento dividió la cantidad por el nº de viviendas. El TSJ de Valencia lo consideró válido razonando:

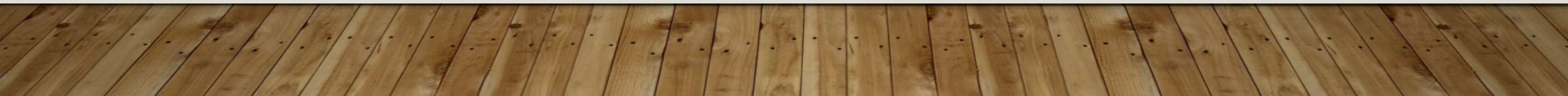
“No puede alegarse que la individualización de la multa es incorrecta sin probar tal extremo. En efecto, si el Ayuntamiento de Valencia **ha asignado una cuota de 27.027 ptas./vivienda como resultado de dividir el total de 1.000.000 ptas. por las viviendas existentes**, cualquier reproche de arbitrariedad deberá ser respaldado por la prueba de tal aseveración y, no obstante, en este proceso no se ha practicado prueba alguna en tal sentido por la recurrente.

Se incumple desde esta perspectiva la probanza que incumbía realizar a la parte recurrente frente a la **presunción de legalidad de la actuación administrativa** (art. 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 Nov.), siendo de aplicación plena la previsión contenida en el art. 1.214 del Código Civil, ya que **cada parte ha de probar el supuesto de hecho** de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor, doctrina jurisprudencial puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo en sentencia de 20 Mar., 13 Mar. y 24 Ene. 1989, y reiterada en posterior doctrina en sentencias de 29 Nov. 1991 y 10 Jun. 1993”.



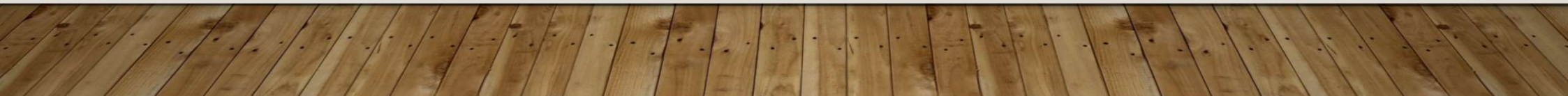
El procedimiento de orden de ejecución se siguió contra la Comunidad de Propietarios (su Presidente) y el TSJ lo consideró válido, a efectos de la imposición posterior de las multas coercitivas:

“El demandante no puede reprochar a la Corporación demandada la falta de conocimiento del procedimiento de ejecución forzosa, pues en buen lógica **la obligación de reparar los elementos comunes de una edificio corresponde a la totalidad de propietarios, cuya representación la ostenta el presidente** de la respectiva comunidad de propietarios, y en el expediente consta que la relación procedimental se mantuvo con los respectivos Presidentes de Comunidad. Tampoco puede olvidarse que **no nos encontramos** ante una medida sancionadora de la Administración, sino ante una medida de ejecución forzosa de las reguladas en el art. 92.3-b) LRAU y en los arts. 95, 96 y 99 de la Ley 30/1992, de 26 Nov., apreciándose que se dan los requisitos legalmente exigidos para la imposición de la multa coercitiva”.



¿Qué costes son repercutibles tanto en una orden de ejecución como en una orden de conservación? (Fuente "El Consultor de los Aytos. y los Juzgados").

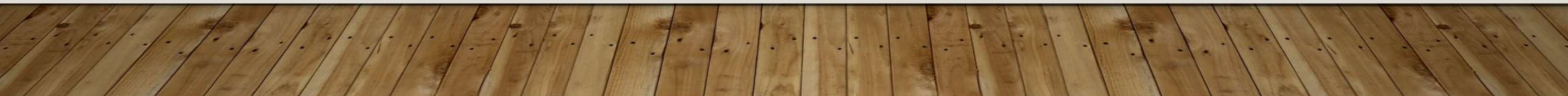
“Siempre que las obras se ajusten a lo ordenado, deberán satisfacerse por el propietario **todas las partidas de gastos ocasionados a las arcas municipales (ej. Proyecto); incluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)** satisfecho por la Administración municipal, tanto por los materiales empleados como por el total de las obras en los casos en los que las mismas se realicen mediante contrata. Así, el Tribunal Supremo ha señalado, en Sentencia de 16 de junio de 1997: «Menos aún cabe hablar de la improcedencia de incluir el IVA en la cantidad reclamada por el Ayuntamiento, puesto que no nos hallamos ante un equipamiento comunitario como expresa el apelante, sino **ante una simple y estricta obligación personal del propietario de un edificio emanada del mandato legal de conservación de las edificaciones en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos**, que integran parte del contenido de las facultades y deberes del derecho de propiedad definidos en los artículos 76 de la Ley del Suelo y 33.2 de la Constitución». En el mismo sentido, incluyendo el IVA, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de mayo de 1996”.



También deben repercutirse los “gastos generales” y el “beneficio industrial”:

la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de abril de 1998: «

“carece de toda lógica que se aluda a que no procede incrementar cantidad alguna por los conceptos IVA, Gastos Generales o Beneficio Industrial, primero porque estos conceptos no resultan absorbidos por los precios oficiales aprobados en 1990 y, segundo, por cuanto en las obras de reparación deben computarse todos los conceptos o partidas que legítimamente tengan que abonarse para restablecer o mantener el edificio en condiciones de seguridad y salubridad (en este sentido hemos de pronunciarnos a la vista de las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1989, 5 de octubre de 1990 y mayo de 1996), y es indudable que estos conceptos deberían de haberse abonado a la empresa correspondiente si hubiera sido, como en principio procedía, la propia propiedad la que hubiera acometido las obras cuestionadas, como pudo y que, por razones que se nos escapan, no hizo”



“También debe integrarse en el importe de la liquidación de las obras el coste de la **redacción del proyecto de seguridad e higiene en el trabajo**; puesto que la realización de dichos proyectos es imprescindible para la realización de las obras y supone, por tanto, un gasto más para la Administración Municipal del cual debe resarcirse”

IV.ALGUNAS PROPUESTAS ESTIMULANTES: LOS CONCURSOS DE MURALES.

Ejemplos:

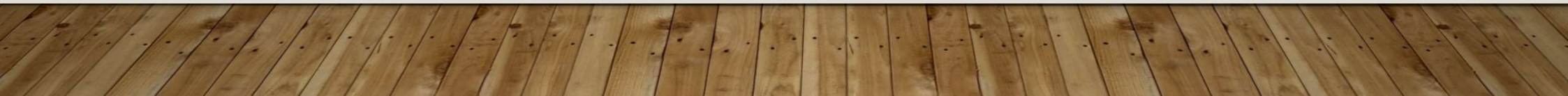
- Las “Meninas de Ferrol”.
- Carballo. Regenera Feest.
- Oviedo. Festival Parees.
- Puerto del Rosario.

Novedades en la LSG/2016 en materia de grafitis:

Art. 158.3: Infracciones urbanísticas graves:

f) La realización de pintadas, grafitis, incisiones u otros actos que causen daños o deterioros o menoscaben el ornato de la vía pública, el mobiliario urbano, los espacios publicitarios o los paramentos exteriores de las edificaciones, construcciones e instalaciones, incluidos los muros y cierres de todo tipo, siempre que existiera reincidencia o los **daños fuesen irreparables, entendiéndose por tales aquellos que exijan el reemplazo del elemento afectado** (elemento diferenciador con las infracciones “leves”).

No será constitutiva de infracción la realización de murales y grafitis de valor artístico en los espacios públicos que excepcionalmente cedan los ayuntamientos a estos efectos, siempre que no perjudicasen el entorno urbano ni la calidad de vida del vecindario. Estos espacios deberán estar periódicamente sometidos a control y limpieza.

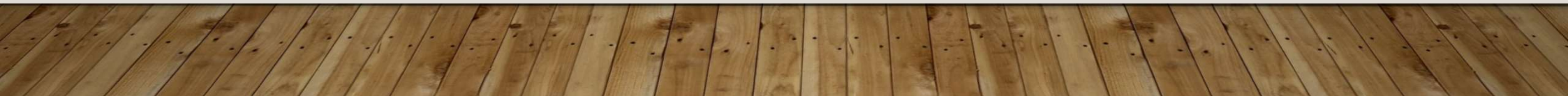


Infracción urbanística “leve” (art. 158.4. d):

d) La realización de pintadas, grafitis, incisiones u otros actos que causen daños o deterioros o menoscaben el ornato de la vía pública, el mobiliario urbano, los espacios publicitarios o los paramentos exteriores de las edificaciones, construcciones e instalaciones, incluidos los muros y cierres de todo tipo, siempre que no tuviera el carácter de infracción grave.

Igualmente, reitera:

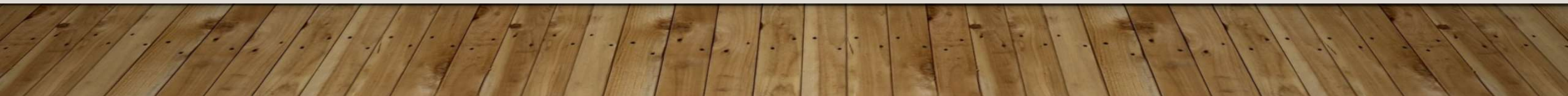
No será constitutiva de infracción la realización de murales y grafitis de valor artístico en los espacios públicos que excepcionalmente cedan los ayuntamientos a estos efectos, siempre que no perjudicasen el entorno urbano ni la calidad de vida del vecindario. Estos espacios deberán estar periódicamente sometidos a control y limpieza.



Reposición de la situación alterada en materia de “grafitis”:

Artículo 162 bis LSG/2016: *Reposición de la situación alterada a su estado originario en determinados casos.*

Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de las infracciones previstas en el apartado d) del número 4 del artículo 158 y en el apartado f) del número 3 del artículo 158 se entenderán sin perjuicio y serán **compatibles con la** exigencia, por el órgano competente para la **imposición de la sanción**, al infractor o a las personas previstas en el artículo 160.5 de la presente ley de la obligación de reposición de la situación alterada a su estado originario, **incluyendo la limpieza de las pintadas y grafitis.**





MUCHAS
GRACIAS!!!

Foto: Rexenera Fest-Carballo