

As ordes de execución no  
Dereito urbanístico galego

## Las órdenes de ejecución en el Derecho urbanístico gallego

The orders of execution in the  
galician Urbanistic Law



MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal:  
Secretario-Interventor do Concello de Sandiás e do Consorcio Contra  
Incendios e Salvamento da Bisbarra da Limia (España)  
rivelangel@gmail.com

Recibido: 08/11/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**Resumo:** *As ordes de execución son actos administrativos que vai emitir unha Administración Pública para a consecución dun obxectivo, e farao no exercicio dunha potestade administrativa: a potestade de policía. Ante un incumprimento dos deberes que se encadran dentro do dereito de propiedade, a Administración poderá ditar ordes de execución para lograr o seu cumprimento. Ao longo do traballo vaise realizar unha análise sobre o concepto e o fundamento normativo das ordes de execución, as súas clases e os seus límites. Como acto administrativo que emana dunha Administración farao como resultado da tramitación dun procedemento no que se respecten os principios e as garantías do procedemento administrativo común. Por último, analízanse as consecuencias do incumprimento dunha orde de execución, así como a posibilidade de revisar as ordes de execución unha vez se ditaron.*

**Palabras clave:** *Dereito de propiedade, deber de conservación, orde de execución, dereito urbanístico galego, potestade de policía.*

**Resumen:** *Las órdenes de ejecución son actos administrativos que va a emitir una Administración Pública para la consecución de un objetivo, y lo hará en el ejercicio de una potestad administrativa: la potestad de policía. Ante un incumplimiento de los deberes que se encuadran dentro del derecho de propiedad, la Administración podrá dictar órdenes de ejecución para lograr su cumplimiento. A lo largo del trabajo se va a realizar un análisis sobre el concepto y el fundamento normativo de las órdenes de ejecución, sus clases y sus límites. Como acto administrativo que emana de una Administración lo hará como resultado de la tramitación de un procedimiento en el que se respeten los principios y las garantías del procedimiento administrativo común. Por último, se analizan las consecuencias del incumplimiento de una orden de ejecución, así como la posibilidad de revisar las órdenes de ejecución una vez se han dictado.*

**Palabras clave:** *Derecho de propiedad, deber de conservación, orden de ejecución, derecho urbanístico gallego, potestad de policía.*

**Abstract:** *The execution orders are administrative actions that will be issued by a Public Administration to achieve an objective, and it will be done in the practice of an administrative power: the authority of police. For a breach of the*

*duties which fit within the property right, the Administration may dictate enforcement orders to achieve its compliance. Throughout this paper we will perform an analysis of the concept and the normative foundation of the execution orders their classes and their limits. As administrative act emanating from an Administration, it comes up as a result of the processing of a procedure in which the principles and guarantees of the common administrative procedure are respected. Finally we analyze the consequences of breach of an enforcement order, as well as the ability to review the execution orders once they have been issued.*

**Key words:** *Property right, conservation duty, execution order, Galician urban law, police powers.*

**Índice:** *Relación de abreviaturas 1. Conceptos xerais. Orixe e natureza 2. Fundamento normativo das ordes de execución: Os deberes dos propietarios do solo 3. Clases de ordes de execución segundo a súa finalidade 4. Límites do contido normal do deber de conservación que condicionan as ordes de execución 5. As ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural 6. As ordes de execución e o patrimonio Cultural 7. Aspectos procedementais 7.1. Inicio 7.2. Instrución 7.3. Informe técnico 7.4. Informe xurídico 7.5. Trámite de audiencia 7.6. Resolución e notificación 7.7. Control do cumprimento e reacción fronte ao incumprimento 7.8. Custos derivados da orde de execución 8. Protección da legalidade urbanística 9. Suspensión ou revisión dunha orde de execución 10. As infraccións e as ordes de execución 11. Conclusións. Bibliografía. Repertorio xurisprudencial*

## Relación de abreviaturas

Art.	Artigo
Arts.	Artigos
BOCM	Boletín Oficial da Comunidade de Madrid
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
ICIO	Imposto sobre Construcións, Instalacións e Obras
LBRL	Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local
LOUGA	Lei 9/2002 de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural en Galicia
LRXAP y PAC	Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e de Procedemento Administrativo Común (L. 30/1992)
LVG	Lei 18/2008, do 29 de decembro, de Vivenda de Galicia
RDUG	Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de Disciplina Urbanística de Galicia para o desenvolvemento e aplicación da Lei do Solo de Galicia
SS	seguintes
STC	Sentenza do Tribunal Constitucional
STS	Sentenza do Tribunal Supremo
STSX	Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza
TRLS	Texto Refundido da Lei de Solo
TRLRFL	Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSX	Tribunal Superior de Xustiza

# 1 Conceptos xerais. Orixe e natureza

A Real Academia da Lingua Española define a palabra “orde”, acepción 17, como: “Mandato que se debe obedecer, observar e executar.”

Dentro da actividade urbanística encontrámonos coas Ordes de Execución que se enmarcan dentro das denominadas medidas de intervención administrativa. Para un sector da doutrina<sup>1</sup> *“a orde de execución é un acto administrativo, isto é, unha declaración de vontade da Administración emitida no exercicio dunha potestade administrativa, e suxeita polo tanto na súa formación ao principio de oficialidade procedemental. O acto participa das especialidades propias dos actos de policía, e áchase suxeito ás modulacións derivadas dos preceptos específicos da lexislación urbanística que o prevé e disciplina”*.

Encontrámonos, polo tanto, ante un acto administrativo que vai emitir unha Administración Pública cun fin, cun obxecto. A Administración emitirá esa orde de execución no exercicio dunha potestade administrativa, a potestade de policía, que se enmarca no exercicio dunha competencia: a urbanística. Por iso, estamos ante unha manifestación do exercicio da potestade de policía urbanística. E neste sentido os que ostentan claramente competencias en materia urbanística son os Concellos.

Así, a **Lei 7/1985, do 2 de abril reguladora das Bases de Réxime Local (LBRL)** regula no artigo 25 as competencias dos municipios e, tras recoñecer que o municipio vai exercer competencias e que o vai facer dentro do marco da lexislación do Estado e as Comunidades Autónomas, recolle unha serie de materias nas que van exercer competencias. Entre estas materias encóntrase “a Ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística.” As ordes de execución van ser unha manifestación desta competencia que teñen en materia urbanística.

O ámbito da competencia urbanística, vén configurado, entre outros aspectos, pola intervención no exercicio das facultades dominicais relativas ao uso do solo e edificación que comprenderá, á súa vez, entre outras, a facultade de esixir aos propietarios o cumprimento das obrigas impostas na norma legal tal e como recolle o artigo 3.4.d da Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (en diante LOUGA).

Na LBRL imos encontrar como se recoñece aos municipios unha serie de potestades fundamentais, e tamén privilexios na produción dos seus actos. Neste sentido, no artigo 4 recoñécese aos municipios respecto aos seus actos a presunción de lexitimidade e a executividade e recoñéceos tamén as potestades de execución forzosa e sancionadora. Estes últimos vólvense mecanismos fundamentais para lograr que o fin do acto se cumpra.

Con anterioridade, púxose de relevo que cando a Administración emita unha orde de execución o fará no exercicio dunha potestade de policía. Pois ben, no ámbito dos municipios o **Decreto do 17 de xuño de 1955, polo que se aproba o Regulamento de Servizos das Corporacións Locais** establece no seu artigo 1 que os Concellos poderán intervenir a actividade dos seus administrados, entre outros casos que enumera, no exercicio da función

1 GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmoables e ordes de execución de obras”. *Revista práctica urbanística*. A Lei 2264/2001.

de policía, cando existir perturbación ou perigo de perturbación grave da tranquilidade, seguridade, salubridade ou moralidade cidadás, co fin de restablecelas ou conservalas.

E como vai intervir? Pois, de acordo co artigo 5 deste Decreto a intervención das corporacións locais na actividade dos seus administrados exercerase polos medios e principios enunciados na lexislación básica en materia de réxime local.<sup>2</sup>

Iso fai que de novo nos dirixamos á LBRL, e atopámonos que o artigo 84 recolle unha serie de medios que pon a disposición dos municipios para intervir na actividade dos cidadáns.

Entre estas medidas encóntranse: “Ordes individuais constitutivas de mandato para a execución dun acto ou a prohibición deste.”

Continúa o artigo establecendo que a actividade de intervención das Entidades locais se axustará, en todo caso, aos principios de igualdade de trato, necesidade e proporcionalidade co obxectivo que se persegue. Estes principios estarán presentes cando se dite unha orde de execución.

A intervención administrativa, que se exercerá polos Concellos no exercicio das competencias urbanísticas que ten atribuídas, obedece á necesidade, en relación ao exercicio das facultades relativas á propiedade do solo, de que se cumpra por parte dos propietarios cos deberes inherentes á propiedade do solo. A orde de execución é, polo tanto un medio para cumprir coa función de policía que lles incumbe aos municipios, (aínda que tamén a outras Administracións), no exercicio das súas competencias.

Como manifesta o Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso-administrativo, Sección 5ª, na súa Sentenza do 1 xullo de 2002, *“nace así a potestade correlativa dos Concellos ou outros órganos competentes legalmente para ditar ordes de execución que garantan a seguridade, salubridade e ornato das construcións, constituíndo, como expresa o artigo 5, apartado c) do Regulamento de Servizos das Corporacións Locais, ordes individuais constitutivas de mandato para a execución dun acto ou a prohibición deste.”*

O Tribunal Supremo na súa sentenza do 5 de decembro de 1997 establece, despois de facer referencia aos deberes inherentes ao dereito de propiedade, que *“para garantir o cumprimento destas obrigas, o apartado 2 do mesmo artigo 181 LS confire aos Concellos potestades de policía polas que, seguindo o debido procedemento e respectando as esixencias de congruencia e proporcionalidade da intervención xurídico -administrativa, se poden impoñer aos propietarios a que se refire o artigo 181.1 ordes concretas e individuais, constitutivas de mandato para a execución de obras [artigo 5, c) do Regulamento de Servizos das Corporacións Locais], coa finalidade de manter os edificios e demais obxectos protexidos nas debidas condicións de uso, conforme ao seu destino propio,”*

Estas medidas non teñen natureza sancionadora, polo que só se deben seguir as normas xerais do procedemento administrativo. Como sinala unha parte da doutrina a orde de execución é un acto administrativo e, en consecuencia, o seu réxime xurídico e os seus requisitos en canto a contido, motivación e forma son os que resultan dos arts. 53, 54 e

---

2 Redacción dada polo Real Decreto 2009/2009, do 23 de decembro.

55 da Lei 30/1992, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común<sup>3</sup>.

Na xeración dunha orde de execución deberán de se observar unha serie de requisitos:

- a) Concorrencia dos motivos que a fundamentan cuxa realidade debe ser patente.
- b) Débese adoptar o acto de intervención menos restritivo da liberdade individual.
- c) Debe de existir congruencia entre os presupostos de feito e os fins da medida, así como proporcionalidade.

Pola súa parte, Eduardo García de Enterría e Luciano Parejo Alfonso, recoñecen o **dobro efecto da orde de execución** xa que por un lado supón un mandato ao propietario para a realización dunhas obras determinadas (propio polo tanto dun acto de gravame) mentres que, por outro lado, se lle lexítima urbanisticamente para a realización das devanditas obras (propio dun acto favorable ou declaratorio de dereitos) rexéndose polo mesmo réxime prescrito para a licenza urbanística. Como manifestan os autores *“a anomalía só atopa explicación no feito de que a licenza e a orde de execución posúen idéntico efecto final: a lexitimación de actos de edificación ou uso do solo”*<sup>4</sup>.

## 2 Fundamento normativo das ordes de execución: os deberes dos propietarios do solo

A Constitución Española, no artigo 33, recoñece que a función social do dereito de propiedade modulará o seu contido de acordo coas leis.

Á hora de falar de leis no Dereito urbanístico español é preciso referirse, dentro do marco constitucional, á **Sentenza do Tribunal Constitucional 61/1997, do 20 de marzo**, relativa aos recursos de inconstitucionalidade 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990, 2488/1990, contra a Lei 8/1990, sobre Reforma do Réxime Urbanístico e Valoracións do Solo, e recursos de inconstitucionalidade acumulados aos anteriores 2337/1992, 2341/1992 e 2342/1992, fronte ao texto refundido da Lei sobre Réxime de Solo e Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, do 26 de xuño.

Esta sentenza fixa o alcance das competencias en materia urbanística. No que interesa á materia deste traballo, obtéñense dela en relación ás ordes de execución unha serie de consideracións:

O deber de conservación que corresponde aos propietarios regulábase no artigo 245 do TRLS de 1992 e este precepto non foi declarado inconstitucional no seu apartado primeiro, que establecía que *“os propietarios de terreos, urbanizacións de iniciativa particular e edificacións deberán mantelos nas condicións e con suxeición ás normas sinaladas no artigo 21.1. “Este artigo 21 regulaba os deberes básicos de uso, conservación e rehabilitación inherentes á propiedade e tampouco foi declarado inconstitucional. Aquí, é preciso salien-*

3 GONZÁLEZ PÉREZ J., *Comentarios á Lei do Solo (texto refundido de 1992)*, Editorial Civitas, 1993. Citado en GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmoables e ordes de execución de obras”. Revista práctica urbanística. A Lei 2264/2001

4 GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo e PAREJO ALFONSO Luciano. *Leccións de Dereito Urbanístico*. Editorial Civitas, 1981, páxinas 287 e 290.

tar, que o TC na Sentenza destacou que os deberes de conservación son manifestación da función social que se recolle no artigo 33.2. da CE antes citado.

Con todo, o apartado segundo do artigo 245, que establecía que os Concellos e, no seu caso, os demais órganos competentes ordenarían a execución de obras para conservar as condicións que establecía o artigo 21.1., foi declarado inconstitucional e nulo en canto aprobado polo Estado con eficacia supletoria, por ser competencia das Comunidades Autónomas a súa regulación.

Tamén o artigo 246.2 foi obxecto de estudo polo TC nesta Sentenza e considerou que formaba parte das condicións básicas da propiedade en conexión co artigo 21, e declarou que *“sobre o propietario de toda clase de terreos e construcións peso ou deber básico de mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato público e quedarán suxeitos igualmente ás normas sobre protección do medio e dos patrimonios arquitectónicos e arqueolóxicos, e sobre rehabilitación urbana (art.º 21.1) “. Ademais engade “Finalmente, dispón que o custo das obras necesarias para facer efectivos tales deberes será sufragado polos propietarios ou a Administración, nos termos que estableza a lexislación aplicable (art.º 21.2 T.R.L.S.). Salta á vista que se limita a formular uns deberes xenéricos e mínimos que haberán de ser enchidos pola lexislación sectorial aplicable ditada no marco do sistema competencial en materias como patrimonio histórico ou medio, entre outras. “*

Si foron declarados inconstitucionais e nulos en canto á súa aprobación polo Estado con eficacia supletoria os apartados primeiro e terceiro do artigo 246 do TRLS do 92 que recollían, respectivamente, que os Concello e os organismos podían ditar ordes de execución por motivos de interese turístico e estético, e que os propietarios de bens incluídos en catálogos podían solicitar para a súa conservación a cooperación das Administracións competentes que haberían de prestala en condicións adecuadas cando tales obras excedesen dos límites do deber de conservación.

Polo tanto, da Sentenza do TC 61/1997 pode concluírse que a regulación das ordes de execución será competencia das Comunidades Autónomas mentres que a regulación do uso, conservación e rehabilitación a encontraremos tanto en normativa estatal en canto ás condicións básicas da propiedade como en normativa das Comunidades Autónomas que, no exercicio das competencias urbanísticas, poderán ditar normas atinentes ao dereito de propiedade urbana, con respecto, claro está, desas condicións básicas e das demais competencias estatais que, en cada caso, sexan de aplicación.

Considerando a distribución de competencias encontrámonos con que o actual **Real Decreto Legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da lei de solo** (en diante **TRLIS 2008**) despois de regular o réxime urbanístico da propiedade do solo no artigo 7 e as súas facultades no artigo 8, regula, no artigo 9, os deberes e as cargas que se encontran dentro do contido do dereito da propiedade do solo.

O apartado 1 dese precepto establece: *“O dereito de propiedade dos terreos, as instalacións, construcións e edificacións, comprende, calquera que sexa a situación en que se encontren, os deberes de dedicalos a usos que non sexan incompatibles coa ordenación territorial e urbanística; conservalos nas condicións legais para servir de soporte ao devandito uso e, en todo caso, nas de seguridade, salubridade, accesibilidade e ornato legalmente*

*esixibles; así como realizar os traballos de mellora e rehabilitación ata onde alcance o deber legal de conservación.*

*Este deber constituirá o límite das obras que se deban executar a custa dos propietarios, cando a Administración as ordene por motivos turísticos ou culturais, correndo a cargo dos fondos desta as obras que o superen para obter melloras de interese xeral.”*

Polo tanto, estanse a regular condicións básicas da propiedade: Estase a regular que o uso ha de ser compatible coa ordenación territorial e urbanística, e se está a regular o deber de conservación dos propietarios que se estende a conservar a propiedade en condicións de seguridade, salubridade, accesibilidade e ornato legalmente esixibles. Esta expresión, *“legalmente esixibles”*, constitúe unha verdadeira norma en branco xa que será preciso acudir á normativa sectorial aplicable para determinar cales son esas condicións que ante un incumprimento habilitarán a administración para ditar unha orde de execución.

Preténdese regular, de xeito global, que o deber de conservación e de uso, conforme á ordenación territorial e urbanística, se proxecta respecto de todos os terreos, as instalacións, edificacións e construcións.

O apartado primeiro do artigo 9 continúa regulando o seguinte:

- a) *“No solo urbanizado para os efectos desta Lei que teña atribuída edificabilidade, o deber de uso supón o de edificar nos prazos establecidos na normativa aplicable.”* Estase a dotar de contido ao uso en solo urbanizado dotado de edificabilidade establecendo o deber de edificar en prazo.
- b) *“No solo que sexa rural para os efectos desta Lei, ou estea vacante de edificación, o deber de conservalo supón manter os terreos e a súa masa vexetal en condicións de evitar riscos de erosión, incendio, inundación, para a seguridade ou saúde públicas, dano ou prexuízo a terceiros ou ao interese xeral; incluído o ambiental; previr a contaminación do solo, a auga ou o aire e as inspiracións contaminantes indebidas noutros bens e, se é o caso, recuperalos delas; e manter o establecemento e funcionamento dos servizos derivados dos usos e as actividades que se desenvolvan no solo.”* Neste parágrafo recóllense deberes concretos, uns deberes, que en caso de incumprimento, darán lugar a que se poidan ditar ordes de execución no sentido que recolla a lexislación autonómica. Estamos ante unha manifestación do dereito a un medio axeitado e ao deber de conservalo que proclama a Constitución no artigo 45 e, como mecanismo de protección deste, poderán ditarse as ordes de execución.

Continúa o precepto, no apartado segundo, recollendo unha serie de deberes do propietario que queira facer valer as súas facultades de uso da propiedade en solo rural e que non estean suxeitos a réxime de actuación de urbanización. Eses deberes poderán dar lugar a que en caso de incumprimento se diten ordes de execución, como por exemplo no suposto de que o propietario non custee e execute os traballos para conservar o solo e a súa masa vexetal no estado legalmente esixible ou non se custeen e executen as obras de conexión cos sistemas xerais coa súa posterior entrega á Administración.

**Na LOUGA** recoñécese no artigo 4.a. como fins da actividade urbanística asegurar que o solo se utilice en congruencia coa utilidade pública e a función social da propiedade, garan-

tindo o cumprimento das obrigas e cargas legalmente establecidas. Na LOUGA, o dereito de propiedade é obxecto de regulación en canto ao seu contido, e este vai estar composto tamén por unha serie de deberes. O artigo 9 da LOUGA refírese a eles. Así, os propietarios de toda clase de terreos, construcións, edificacións e instalacións teñen unha serie de deberes, obrigas que se refiren ao uso, conservación e rehabilitación.

Dentro da primeira modalidade, e ao igual que se recolle en TRLS 2008, os propietarios deberán de destinalos aos usos permitidos polo plan urbanístico (art.º 9.1.a). O contido do deber de conservación vén definido como o deber de mantelos en condicións de funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade segundo o seu destino, e conforme ás normas de protección do medio, do patrimonio histórico e da rehabilitación (art.º 9.1.b). Cada un dos conceptos mencionados (funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade) son conceptos que necesariamente esixen dunha análise caso por caso e con aplicación de lexislación sectorial e específica por razón da materia para determinar o seu contido e implican unha esixencia para o propietario formando parte da función social da propiedade.

Á súa vez, o cumprimento de esixencias técnicas ou construtivas que se leven a cabo para cumprir con estas condicións será diferente segundo o destino da propiedade e, ademais, virá condicionado polo necesario cumprimento da normativa reguladora da protección do medio, do patrimonio histórico e da rehabilitación.

O artigo 9 da LOUGA, definindo o seu contido, revela á súa vez que o lexislador ten unha especial consideración en canto á protección do medio rural. Recórdese que o propio título da LOUGA menciona expresamente que regula ademais da ordenación urbanística a protección do medio rural, que posteriormente se plasma na definición do obxecto da Lei no artigo 1. E, así, como manifestación desa regulación da protección do medio rural, detalla como se vai plasmar no medio rural o deber de conservación. Os propietarios de terras conservarán e manterán o solo natural e, no seu caso, a masa vexetal nas condicións precisas que eviten a erosión e os incendios, impedindo a contaminación da terra, o aire e a auga.

Non só se trata de protexer o medio rural, senón nun sentido máis amplo, protexer o dereito constitucional a un medio axeitado para o desenvolvemento da persoa, que leva consigo o deber de conservalo (art.º 45 CE).

Tamén se concreta a esixencia de cumprir co deber de conservación a que fai referencia o artigo 9.1.b. respecto dos propietarios do solo urbano consolidado no artigo 19.d. da LOUGA.

Na regulación urbanística galega, a LOUGA complementábase co Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de Disciplina Urbanística de Galicia para o desenvolvemento e aplicación da Lei do Solo de Galicia (en diante RDUG), que, como pode observarse, é anterior á propia Lei, e polo tanto, se aplicará en canto non contradiga esta. Entre ambas as dúas normas pódese observar, probablemente derivado deste feito descrito, certa asimetría na regulación das ordes de execución. Na regulación das ordes de execución pódese observar como o RDUG non recolle de xeito particular a protección do medio rural como acontece na LOUGA.



O Título II do RDUG recolle o capítulo II denominado Deber de conservación e ruína, e na súa sección primeira que se denomina “Deber de conservación” o artigo 24 establece un contido descriptivo de dito deber. Establece que os propietarios de terreos, urbanizacións de iniciativa particular e edificacións deberán destinalos efectivamente ao uso en cada caso establecido polo plan urbanístico. A vinculación ao uso específico preside axeitadamente as restantes esixencias do deber de conservación. A continuación establece, como deber inherente ao dereito de propiedade, a obriga de mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato público, engadindo ademais que á hora de cumprir con ese deber farase con suxeición ás normas sobre rehabilitación do medio e do patrimonio histórico e arqueolóxico e sobre rehabilitación urbana.

Para García de Enterría e Parejo Alfonso a finalidade á que se orienta o deber de conservación é tripla, tendo cada un dos conceptos xurídicos indeterminados (seguridade, salubridade e ornato) a súa substantividade propia.

Como destaca a STS do 6 de xuño de 1998, sala terceira, sección quinta, non se require a concorrencia conxunta de todas elas, para lexitimar o ditado dunha orde de execución.

O artigo 24 do RDUG tamén recolle que os propietarios de vivendas terán a obriga de mantelas en condicións de habitabilidade de acordo coa normativa vixente e o plan. Esta regulación da habitabilidade, que ademais aparece con certo detalle no artigo 25, non aparece na regulación estatal (Real Decreto 2187/1978, do 23 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de Disciplina Urbanística para o desenvolvemento e aplicación da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana) que tan só se refire ás condicións de seguridade, salubridade e ornato público.

No artigo 25 do RDUG recóllense os obxectivos que perseguen as medidas a adoptar no cumprimento do deber de conservación que regula o artigo 24. Estamos ante certa definición das condicións que configuran o deber de conservación.

- O obxectivo da seguridade é evitar o risco para as persoas ou os bens mediante a conservación da estabilidade e o rematado das construcións.
- O obxectivo da salubridade é non perturbar a saúde ou a hixiene.
- O obxectivo do ornato público é non coincidir negativamente na harmonía da contorna conservando en todo caso as características estéticas dos bens.

O artigo 25 do RDUG, desenvolve no punto segundo os aspectos que se terán que ter en conta para manter as condicións mínimas de habitabilidade, e en concreto establece que se atenderá a:

- a) A estanquidade da vivenda respecto das inclemencias meteorolóxicas
- b) A resistencia e a indeformabilidade dos elementos estruturais e construtivos fundamentais da edificación
- c) Mantemento de carpintaría exterior
- d) A instalación de fontanaría e saneamento



- e) Existencia de suficiente ventilación e evacuación de fumes e gases
- f) Instalacións de electricidade
- g) Calquera outras previstas na lexislación específica aplicable.

Pola súa banda **A Lei 8/2012 do 29 de xuño de vivenda de Galicia (en diante LVG)** no seu artigo 12 regula as obrigas xerais das persoas propietarias e usuarias e establece que estas están obrigadas a manter as vivendas en bo estado de conservación, uso, mantemento e seguridade.

Ata este momento, presentouse o contido do deber de conservación que formará parte do Dereito de propiedade. Ese deber, como se mencionou, configura parte da función social da propiedade, e o seu cumprimento vai ser vixiado pola Administración na medida que a Lei a obriga a reaccionar e exercer a súa potestade de policía e ordenar a execución das actuacións necesarias para garantir o seu cumprimento.

Para o cumprimento destes deberes e como reacción da Administración ante a falta de petición dunha licenza, establécese como mecanismo de intervención administrativa as Ordes de Execución. Estas, polo tanto, non se articulan para obrigar a corrixir edificacións realizadas sen licenza ou contra licenza, en cuxo caso, o modo de proceder pola Administración será mediante a reposición da legalidade. As ordes de execución serán mandatos da Administración dirixidos aos propietarios para restablecer as condicións propias do deber de conservación, e en ocasións, derivarán da necesidade de realizar adaptacións a circunstancias cambiantes froito das novas regulacións normativas, (por exemplo, por novas esixencias de seguridade).

Na lexislación urbanística galega encontramos a regulación das ordes de execución no artigo 199 e 203 da LOUGA e nos artigos que van do 24 ao 31 do RDUG.

O artigo 199 da LOUGA que se denomina “*Deber de conservación e ordes de execución*” despois de indicar que os propietarios de toda clase de terreos, urbanizacións de iniciativa particular, edificacións e carteis deberán mantelos nas condicións establecidas no, [artigo 9 da presente Lei](#), habilita aos Concellos para que con carácter imperativo e ante un incumprimento, ordenen, de oficio ou a instancia de calquera interesado, mediante o correspondente expediente e previa audiencia dos interesados, a execución das obras necesarias para conservar aquelas condicións, con indicación do prazo de realización. Cando a entidade das obras o requira, establece, que o Concello esixirá a solicitude de licenza acompañada do proxecto técnico correspondente. Esta última previsión, que tamén recollen outras lexislacións autonómicas, prevé o suposto de que pola entidade da obra se esixa proxecto técnico e por esa mesma entidade se esixa a solicitude de licenza<sup>5</sup>.

Fronte a esta previsión, o Tribunal Supremo anulou, en moitas ocasións, a esixencia da licenza previa á realización das obras posto que entende que esta se circunscribe ao ámbito de vontade do propietario mentres que é suficiente a orde de execución cando se manifestou

---

5 TSX do País Vasco na súa sentenza do 16 de outubro de 2006: “*A necesidade de presentar proxecto técnico e solicitar licenza urbanística non se pode relacionar coa imprecisión da orde, senón coa natureza e entidade da obra a realizar e coa normativa a aplicar, o que fará que nalgúns casos a propia orde de execución sexa título abondo para a realización das obras, e noutras sexa necesario ademais a presentación dun proxecto de obras e licenza, como é o caso.*”

un incumprimento por parte do obrigado xa que esta supón a concesión da licenza para executalas<sup>6</sup>.

O art.º 199.3 da LOUGA establece que os Concellos tamén poderán ordenar as obras necesarias para adaptar as edificacións e construcións á contorna, conforme ao establecido no [artigo 104 da mesma Lei](#), tales como rematado, conservación, renovación ou reforma de fachadas ou espazos visibles dende a vía pública, limpeza e valado de terreos edificables, e retirada de carteis ou outros elementos impropios dos inmobles.

En semellantes termos, o artigo 26 do RDUG prevé que para conservar as condicións a que fai referencia o artigo 24 do mesmo regulamento (de conservación), os Concellos ordenarán, de oficio ou a instancia de calquera interesado, a execución das obras necesarias.

Polo tanto, encontrámonos ante un mecanismo ao servizo da Administración para conseguir o cumprimento do deber de conservación. Reflexo de que considera a xurisprudencia que son as ordes de execución é o manifestado polo **Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, na súa Sentenza do 1 Xullo 2002**, no seu fundamento xurídico quinto, que establece que *“As ordes de execución dos artigos 181.2 e 182.1 do TRLS de 1976 serven ás potestades municipais de intervención dos actos de edificación e uso do solo respecto da conservación de terreos, urbanizacións de iniciativa particular e edificios, para mantelos nunha situación idónea de conservación (artigo 245.1 TRLRS) ”* e continua sinalando que *“A policía administrativa sobre as edificacións non se limita ás licenzas urbanísticas necesarias para alzas e ocupalas senón que se prorroga no tempo, tras a conclusión das obras ao abeiro dunha licenza non caducada e conforme á ordenación urbanística, mediante a esixencia dos deberes de conservación axeitada dos edificios, que acompañan como deber ás facultades do seu uso e desfrute que comprende o dereito de propiedade conforme ao artigo 348 do Código Civil (sentenzas do 6 Nov. 2000, 5 Decembro 1997 e 12 Setembro 1997)”*<sup>7</sup>.

Visto o anterior, é posible concluir que o [fundamento xeral da aparición dunha Orde de Execución se encontra no mantemento da orde urbanística na súa máis diversas manifestacións](#).

### 3 Clases de ordes de execución segundo a súa finalidade

Seguindo o artigo 9 do TRLS 2008, e a LOUGA artigo 9 e 199 encontrámonos cuns deberes e unha habilitación para actuar outorgada á Administración para o caso de incumprimento. Esta actuación levarase a cabo a través das ordes de execución.

Así, e en atención ao incumprimento, poderase ditir (respecto de terreos, instalacións, construcións e edificacións):

- I. Orde de execución para mantelos en condicións de funcionalidade.
- II. Orde de execución para mantelos en condicións de seguridade.

<sup>6</sup> Sentenza do Tribunal Supremo do 24 de novembro de 1969. Tamén no mesmo sentido Sentenza do Tribunal Supremo do 10 de xullo de 1980 ou Sentenza do Tribunal Supremo do 5 de outubro de 1987.

<sup>7</sup> O artigo 181.2 e 182.1 do TRLS de 1976 a que se refire a Sentenza do TS ten o seu reflexo no artigo 199 da LOUGA.

- III. Orde de execución para mantelos en condicións de salubridade.
- IV. Orde de execución para mantelos en condicións de ornato público.
- V. Orde de execución para mantelos en condicións de habitabilidade segundo o seu destino.

Estes conceptos xurídicos indeterminados que definen as condicións do deber de conservación, e que definen as clases de ordes de execución, vanse regular en normas sectoriais e, polo tanto, serán estas as que os doten de contido. As principais normas serán:

- A Lei 38/1999, do 5 de novembro, de Ordenación da Edificación<sup>8</sup>.
- O código técnico da Edificación.

Tamén será o plan que axude a definir e concretar estes conceptos, xa que, como establece a LOUGA, corresponde ao plan en solo urbano consolidado (art.º 54.e) a regulación detallada dos usos, volume e condicións hixiénico -sanitarias dos terreos e construcións, así como as características estéticas da edificación e da súa contorna. Así mimo, corresponderalle fixar as mesmas determinacións no solo de núcleo rural (artigo 56.1.d).

En relación coa condición de mantemento do ornato público e a consecución dunha harmonía na contorna, hai que recordar que o artigo 104 da LOUGA establece unha serie de normas de aplicación directa que se refiren á adaptación ao ambiente. Normalmente

---

8 **Artigo 3 da Lei 38/1999**, do 5 de novembro de Ordenación da Edificación. Requisitos básicos da edificación.

“1. Co fin de garantir a seguridade das persoas, o benestar da sociedade e a protección do medio, os edificios deberán proxectarse, construírse, manterse e conservarse de tal forma que se satisfagan os requisitos básicos seguintes:

a. **Relativos á funcionalidade:**

1. Utilización, de tal forma que a disposición e as dimensións dos espazos e a dotación das instalacións faciliten a axeitada realización das funcións previstas no edificio.
2. Accesibilidade, de tal forma que se permita ás persoas con mobilidade e comunicación reducidas o acceso e a circulación polo edificio nos termos previstos na súa normativa específica.
3. Acceso aos servizos de telecomunicación, audiovisuais e de información de acordo co establecido na súa normativa específica.
4. Facilitación para o acceso dos servizos postais, mediante a dotación das instalacións apropiadas para a entrega dos envíos postais, segundo o disposto na súa normativa específica.

b. **Relativos á seguridade:**

1. Seguridade estrutural, de tal forma que non se produzan no edificio, ou partes deste, danos que teñan a súa orixe ou afecten á cimentación, os soportes, as vigas, os forxados, os muros de carga ou outros elementos estruturais, e que comprometan directamente a resistencia mecánica e a estabilidade do edificio.
2. Seguridade en caso de incendio, de tal forma que os ocupantes poidan desaloxar o edificio en condicións seguras, se poida limitar a extensión do incendio dentro do propio edificio e dos lindantes e se permita a actuación dos equipos de extinción e rescate.
3. Seguridade de utilización, de tal forma que o uso normal do edificio non supoña risco de accidente para as persoas.

c. **Relativos á habitabilidade:**

1. Hixiene, saúde e protección do medio, de tal forma que se alcancen condicións aceptables de salubridade e estancidade no ambiente interior do edificio e que este non deteriore o medio na súa contorna inmediata, garantindo unha axeitada xestión de toda clase de residuos.
2. Protección contra o ruído, de tal forma que o ruído percibido non poña en perigo a saúde das persoas e lles permita realizar satisfactoriamente as súas actividades.  
Aforro de enerxía e illamento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional da enerxía necesaria para a axeitada utilización do edificio.
3. Outros aspectos funcionais dos elementos construtivos ou das instalacións que permitan un uso satisfactorio do edificio.

2. O Código Técnico da Edificación é o marco normativo que establece as esixencias básicas de calidade dos edificios e das súas instalacións, de tal forma que permite o cumprimento dos anteriores requisitos básicos.

As normas básicas da edificación e as demais regulamentacións técnicas de obrigado cumprimento constitúen, a partir da entrada en vigor desta Lei, a regulamentación técnica ata que se aprobe o Código Técnico da Edificación conforme ao previsto na disposición final segunda desta Lei.

O Código poderá completarse coas esixencias doutras normativas ditadas polas Administracións competentes e actualizarse periodicamente conforme á evolución da técnica e a demanda da sociedade”.

serán os plans xerais os que establezan condicións estéticas das edificacións sempre coa pretensión de se adaptar **á contorna** e en moitos casos á tradición. Esta función do plan vén reflectida no artigo 3.1.k da LOUGA ao recoller, como fins da competencia urbanística do plan, orientar a composición arquitectónica das edificacións e regular nos casos nos que fose necesario as súas características estéticas. Concrétase, como contido a determinar polo plan, no artigo 59.b) da LOUGA, cando reconece que lle corresponderá ao plan a determinación das condicións estéticas e características de deseño das construcións, incluíndo os materiais e cores a empregar na fachada e cuberta das edificacións, así como as normas de protección e mantemento (artigo 59.c).

Tamén encontraremos determinacións na lexislación reguladora do patrimonio cultural.

A existencia de diferentes clases de ordes de execución non impide concluír que van ter todas un contido común. Estas, deben ser precisas e concretas, non sendo admisibles intencións xenéricas, sempre dentro do racionalmente posible e previsible á súa vez. Deben concretar o prazo para o seu cumprimento e a valoración das obras que se ordenan para que o interesado se poida defender e obxectar o que considere procedente sobre a devandita obriga.

As ordes de execución non afectan á facultade de edificar senón ao desfrute do aproveitamento garantindo e que este se realice nas debidas condicións.

## 4 Límites do contido normal do deber de conservación que condicionan as ordes de execución

Trátase neste apartado de se achegar aos límites do contido normal do deber de conservación que van incidir no ditado das ordes de execución.

Así, o límite do contido normal do deber de conservación incidirá na orde de execución no sentido de que superado aquel, o custo do ordenado non será asumido polo propietario senón polo ordenante.

O contido normal do deber de conservación determinará tamén que, superada unha determinada contía, xa non haberá lugar a unha orde de execución senón á tramitación dun expediente de ruína.

Regulación:

- a) O contido normal do deber de conservación, (artigo 9 da LOUGA) condicionará a orde de execución. Desta forma, ata o límite dese deber as obras executaranse a custa dos propietarios (apartado 3 do artigo 199 da LOUGA). Isto será tamén aplicable cando a Administración dite ordes de execución por motivos turísticos ou culturais e non se supere o contido normal do deber de conservación. No suposto de que se supere ese límite para obter melloras de interese xeral, as obras necesarias, serán a cargo da Administración que as ditou (apartado **1º parágrafo último do artigo 9 TRLS 2008 e parágrafo último do apartado 3º do artigo 199 da LOUGA**). Neste mesmo sentido pronúnciase o artigo 29 e 30 do RDUG, e tamén no artigo 31 respecto do deber de adaptación dos inmobles ás condicións da súa contorna.



O Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 1 de xullo de 2002, no seu fundamento xurídico sexto recolle que *“Na sentenza do 21 Setembro 2000 distinguíronse as ordes de execución esixidas pola conservación, salubridade e ornato dun edificio ordinario das que perseguen o interese público distinto de satisfacer esixencias turísticas ou estéticas e imponen obras de conservación de mellora ou de reforma en fachadas ou espazos visibles dende a vía pública polas expresadas razóns de interese turístico ou estético (artigo 182.1 e 3 do TRLS de 1976 e 246.2 do TRLRS de 1992).*

*Estas obras tamén implican un deber que debe ser soportado polo propietario, pero presentan a diferenza de que todo o que exceda do mantemento das condicións ordinarias de seguridade, salubridade e ornato públicos, é dicir, do mantemento normal dos edificios, non cabe no deber de conservación a custa do seu dono. A consecuencia é que os gastos correspondentes deben correr con cargo aos fondos da Administración que as ordene”.*

Esta obriga da Administración, de asumir os gastos inherentes á orde de execución ou a parte desta (xa que unha orde de execución pode conter actuacións que se encadren dentro do contido normal de conservación, pero tamén actuacións por enriba deste nivel ou contido normal), recóllese na normativa urbanística doutras CCAA<sup>9</sup>.

- b) O apartado terceiro do artigo 9 da LOUGA fixa como límite do contido normal do deber de conservación, para o caso das construcións, *“a metade do custo de reposición do ben ou de nova construción con características semellantes, excluído o valor do solo.”*

Esta delimitación condúcenos a establecer como límite ao deber de conservación a declaración de ruína<sup>10</sup>. Deste modo, calquera dos supostos que darán lugar á declaración de ruína van implicar a extinción do deber de conservación do propietario.

En canto aos supostos que darán lugar á declaración de ruína legal podemos diferenciar conforme ao artigo 201 da LOUGA:

- a. Cando o custo das obras necesarias exceda da metade do custo de reposición da edificación ou de nova construción con características semellantes, excluído o valor do solo
- b. Cando o edificio presente un esgotamento xeneralizado dos seus elementos estruturais fundamentais,
- c. Cando a axeitada conservación do edificio, requira a realización de obras que non poidan ser autorizadas por se encontrar este fóra de ordenación.

Nestes tres supostos cesará o deber de conservación e polo tanto a Administración non ditará ordes de execución. Nesta mesma liña o Tribunal Supremo en sentenza do

---

9 Exemplo diso, o artigo 253.2 da Lei 3/2009, do 17 de xuño, de Urbanismo de Aragón: *“En todo caso, o municipio deberá custear integramente a parte do presuposto da orde de execución que supere o contido normal do deber de conservación”.*

10 En semellantes termos STS do 9 de decembro de 1993: *“deber este que ten o seu límite ou momento de cesación na situación de ruína —art.º 183 do texto refundido—, pois cando resulta procedente a demolición do edificio se extingue, por incompatibilidade, o deber de conservación.”*

24 de xuño de 1985 sinalou que as obras de reparación fronte ás de reconstrución constitúen a liña divisoria ou fronteira entre as ordes de execución e o estado de ruína.

Polo tanto, no suposto de ruína non procederá que a Administración dite unha orde de execución senón que declare o estado ruinoso da edificación coas consecuencias que lle son inherentes á devandita declaración. Non obstante, hai que ter presente que o propietario incumpridor das ordes de execución será o único responsable da ruína posterior, e que, neste suposto, nos encontraremos ante a posibilidade de aumentar o límite do deber de conservación a aquelas obras necesarias pero que derivan do incumprimento<sup>11</sup>.

Xunto ao recoñecemento da existencia dun límite negativo ao deber do propietario de soportar as ordes de execución: a declaración de ruína do inmovible, establécese, así mesmo, unhas excepcións ao inicio do expediente de ruína. Estas excepcións serán:

- as actuacións urxentes tendentes a conseguir a seguridade das persoas e bens
- a ruína dos bens de interese cultural<sup>12</sup>.

A xurisprudencia recoñeceu que durante a substanciación e/ou ditada a resolución de ruína non caben ordes de execución, salvo as imprescindibles para manter a seguridade das persoas e os bens, ou evitar a caída da construción ou os seus elementos<sup>13</sup>. Así mesmo, se non se declara a ruína se poderán ditar ordes de execución posteriores<sup>14</sup>.

- c) Por último, existe un límite positivo recollido pola xurisprudencia que consiste na non vulneración do contido ou núcleo esencial do dereito de propiedade manifestado no dereito que ten un propietario de usar, gozar da súa propiedade, sendo conforme co plan, executada e concluída conforme a licenza, e en axeitadas condicións de conservación.

Nestes supostos, o Tribunal Supremo recoñeceu que non son viables ordes de execución, nin sequera financiadas polos ordenantes, privando do uso, aínda que sexa temporal, da propiedade. É dicir, privando dun aproveitamento que tiña adquirido co obxectivo de realizar reordenacións ou remodelacións<sup>15</sup>. Este tipo de ordes non serán viables e habería que acudir a outras figuras urbanísticas para conseguir estes fins.

11 Así o recolleu a Lei 3/2009, do 17 de xullo, de Urbanismo de Aragón no artigo 254.

12 STS. Sala terceira. 1 de xullo de 2002. Fundamento Xurídico sétimo: “o deber do propietario de soportar estas ordes de execución ten como límite negativo a declaración de ruína do inmovible (sentenzas do 23 de Febreiro de 1999, deixando a salvo, como é lóxico, actuacións urxentes de seguridade ou a especificidade da ruína dos bens de interese cultural (sentenza do 24 Xuño 2002, no recurso de casación 7730/1997).”

13 STS do 23 de febreiro de 1999.

14 STS do 16 de xuño de 1997.

15 Tribunal Supremo na súa sentenza do 1 de xullo de 2002 estableceu que “existe, tamén non obstante, o límite positivo de que as ordes de execución non poden contradicir en ningún caso o lexítimo dereito á edificación [artigo 23.1 d) do TRLRS] que asiste a todo propietario que incorporou ao seu patrimonio unha edificación executada e concluída con suxeición a unha licenza urbanística e conforme á ordenación urbanística aplicable. Na medida na que o propietario ostenta o dereito a usar e gozar libremente de edificios destinados ao uso que lles atribúe o plan en condicións axeitadas de conservación, carece a Administración de potestade para lle impoñer ordes ou mandatos de execución dirixidas contra o núcleo constitucionalmente garantido do dereito de propiedade do solo, en calquera das súas configuracións dogmáticas (artigo 33.1 CE). Excede de calquera obriga inherente ao dereito de propiedade soportar, xa sexa con fondos propios xa mesmo con cargo a fondos públicos, o que o acto impugnado denomina «reordenación urbanística do edificio» e que consiste na privación definitiva do aproveitamento dunha parte do edificado, da privación sequera sexa temporal do uso do edificio para realizar as obras de reordenación impostas e de soportar unha remodelación deste mesmo na súa fachada exterior.

## 5 As ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural

O artigo 199 de, a LOUGA, rubricado *“Deber de conservación e ordes de execución”* encádrase dentro do capítulo II do título VI da LOUGA (*“Intervención na edificación e uso do solo”*) encabezando a sección II relativa ao *“deber de conservación e ruína”*. Pola súa banda, o artigo 203 encádrase na sección III, *“Fomento da conservación e Rehabilitación das edificacións tradicionais”*, do mesmo capítulo e título. Fronte a unha regulación xenérica do artigo 199 do deber de conservación e ordes de execución, no artigo 203 recóllese unha regulación específica tanto do deber de conservación coma das ordes de execución que se van poder ditar nunhas determinadas clases de solo (rústico e de núcleo rural).

Caber recordar que a LOUGA, tal e como recolle no seu título e no artigo 1 ten como obxecto non só a ordenación urbanística senón tamén a protección do medio rural. Pois ben, este artigo 203 encádrase dentro desta pretensión de regulación da protección do medio rural.

O artigo 31.2.d. da LOUGA establece como deberes dos propietarios do solo rústico realizar ou permitir realizar á administración competente os traballos de defensa do solo e a vexetación necesarios para a súa conservación e para evitar riscos de inundación, erosión, incendio, contaminación ou calquera outro risco de catástrofe ou simple perturbación do medio, así como da seguridade e saúde públicas.

Como se sinalou tanto no artigo 9 do TRLS do 2008 coma no artigo 9 da LOUGA establécense determinados deberes dos propietarios de solo rural.

Ante estes deberes, e para o caso de incumprimento, a normativa urbanística galega habilita a administración competente para o exercicio da potestade de policía urbanística a través das ordes de execución reguladas no artigo 203 da LOUGA: *“Ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural”*.

No devandito artigo, habilitase ao Alcalde ou ao Conselleiro competente en materia de ordenación do territorio e urbanismo para ditar ordes de execución das obras necesarias que garantan o deber de conservación definido no artigo 9.

A norma atribúe competencias á Administración Local e á Administración Autonómica. As devanditas competencias distribúense en función da clase de solo.

**É de destacar, que o artigo 203 da LOUGA establece unha regulación potestativa e non imperativa ao optar pola expresión «poderá ordenar»,** a diferenza do que acontece no artigo 199 que, con carácter imperativo, establece que a administración *“ordenará”* as obras necesarias para conservar as condicións do artigo 9.

A continuación, o precepto establece unha serie de obras que poderán conformar o contido das ordes de execución. Así, establece no apartado a) que se poderán ordenar as obras necesarias para adaptar os inmobles ás condicións do seu ámbito, tales como a conservación e reforma de fachadas ou espazos visibles dende as vías públicas e a retirada de carteis

---

*Non se pode encontrar, dende logo, cobertura á devandita actuación nas ordenanzas e bandos a que alude o artigo 84.1 a) da Lei 7/1985. Nin pola súa forma ou aparencia externa, nin polo contido do acto, nin polo órgano municipal do que emana nin polo seu procedemento de elaboración se pode admitir que nos encontremos ante unha ordenanza municipal ou ante un bando do Alcalde, polo que é evidente que a sentenza recorrida é errónea na súa apreciación.”*



ou outros elementos improprios dos inmobles rústicos. Estas obras achéganse ao deber de conservación para lograr o mantemento do ornato público e, cabe aquí recordar que, no suposto de que as obras que se esixan vaian máis alá do seu contido, se realizarán a custa da Administración ordenante. Ademais hai que ter en conta a súa conexión directa co artigo 104 da LOUGA que regula normas de aplicación directa de adaptación ao ambiente.

No apartado b) establece que se poderán ordenar as obras de rehabilitación de inmobles e edificios de acordo co establecido no plan urbanístico.

Poderán ordenarse, de acordo co apartado c), as obras que garantan o destino rústico ou características do terreo, incluíndo a eliminación de elementos improprios da súa finalidade ou que supoñan un risco de deterioración do medio, do patrimonio cultural ou da paisaxe.

En relación coa regulación que realiza o artigo 203 LOUGA de ordes de execución que afectan a solo rústico e tamén a núcleos rurais, e o artigo 199, de carácter máis global, hai que traer a colación a Lei 3/2007, do 9 de abril, de prevención e defensa contra incendios forestais, modificada pola lei 7/2012, do 28 de xuño de Montes de Galicia, que regula expresamente ordes de execución que deberán ditar as entidades locais para a prevención e defensa contra incendios forestais. Esta Lei establece no artigo 7, "Competencias das Entidades Locais," que corresponde aos Concellos e a outras entidades locais, segundo o seu apartado d), "*Ordenar a execución das obras necesarias para conservar e manter o solo e a biomasa vexetal nas condicións precisas que eviten os incendios, en consonancia cos artigos 199.2 e 9.4 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.*"

A continuación, establece concretamente, que á Administración Local corresponde a ordenación e execución subsidiaria da xestión da biomasa nos termos dos artigos 21, 22 e 23 de dita Lei 3/2007, contando para iso coa colaboración técnica e/ou económica da Xunta de Galicia.

## 6 As ordes de execución e o patrimonio cultural

Un dos ámbitos tradicionais das ordes de execución constitúe o patrimonio histórico como se pon manifesto na normativa patrimonial estatal.

O artigo 36 da Lei 16/1985, do 25 de xuño, do Patrimonio Histórico Español, sinala que "*Os bens integrantes do Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantidos e custodiados polos seus propietarios ou, no seu caso, polos titulares de dereitos reais ou polos posuidores de tales bens.*" Tamén establece que "*Cando os propietarios ou os titulares de dereitos reais sobre bens declarados de interese cultural ou bens incluídos no inventario xeral non executen as actuacións esixidas no cumprimento da obriga prevista no apartado 1 deste artigo, a Administración competente, logo de requirimento aos interesados, poderá ordenar a súa execución subsidiaria. Así mesmo, poderá conceder unha axuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bens inmobles, será inscrita no Rexistro da Propiedade. A Administración competente tamén poderá realizar de modo directo as obras necesarias, se así o require a máis eficaz conservación dos bens.*"



O Artigo 25 da Lei 8/1995, do 30 de outubro, do Patrimonio Cultural de Galicia refírese ao deber de conservación que lle corresponde aos propietarios, posuidores e demais titulares de dereitos reais sobre bens integrantes do patrimonio cultural de Galicia, coidándoos e protexéndoos debidamente para asegurar a súa integridade e evitar a súa perda, destrución ou deterioración.

A continuación, no seu apartado segundo, establece unha obriga para os poderes públicos de garantir a protección, conservación e enriquecemento do patrimonio cultural de Galicia. E considerando a distribución competencial actual será a Consellería de Cultura quen velará polo cumprimento do deber de conservación destes bens. Así e todo, no suposto de que sexa a Administración Local a que estea a velar polo cumprimento do deber de conservación dunha propiedade que estea afectada por algún réxime de protección Histórico-Cultural deberá solicitar, antes de ditar a orde de execución, a autorización da Dirección Xeral de Patrimonio, onde se fixarán as condicións sectoriais a ter en conta para a execución das obras. Esta esixencia responde á mesma que se esixe para a concesión dunha licenza de acordo co artigo 196.5 da LOUGA.

Neste punto, é preciso sinalar que a xurisprudencia constatou que naqueles casos en que a Administración Local teña que ditar unha orde de execución afectando a inmobles que se encuentre baixo algún réxime de protección que derive dunha Lei sectorial deberá solicitar previamente a autorización da Administración sectorial tal e como deixa manifesta Enrique Sánchez Goyanes<sup>16</sup>.

Non obstante, existe unha excepción á necesidade desas autorizacións. A devandita excepción é a derivada do suposto de que exista perigo inmediato de producirse danos ás persoas ou perigo de derruba da edificación tal e como manifesta o artigo 26 do RDUG.

Á hora de falar de patrimonio é preciso sinalar que o artigo 75 da LOUGA regula os catálogos. Os catálogos son instrumentos complementarios dos plans cuxo obxecto é identificar as construcións, recintos, xardíns, monumentos, inmobles ou outros elementos que, polas súas singulares características ou valores culturais, históricos, artísticos, arquitectónicos ou paisaxísticos, se estime conveniente conservar, mellorar ou recuperar. Respecto destes, establécese unha obriga no apartado terceiro deste artigo 75 consistente en que o plan haberá de considerar as medidas necesarias para a protección, conservación, recuperación e aproveitamento social e cultural dos bens incluídos no catálogo. Para iso o plan establecerá determinacións concretas para a súa conservación, e o seu incumprimento dará lugar ás correspondentes ordes de execución.

Como medidas tendentes a incentivar o deber de conservación respecto de bens que teñan un especial interese, o lexislador autonómico previu no artigo 202 da LOUGA que os Presupostos Xerais da Comunidade Autónoma *“deberán incluír as partidas orzamentarias oportunas destinadas a accións ou subvencións de conservación, mellora ou recuperación de construcións, edificacións e elementos de carácter tradicional, así como á rehabilitación de asentamentos e espazos protexidos de especial interese, atendendo ás finalidades da presente Lei, cuxa xestión corresponderá ao Conselleiro competente en materia de ordenación do territorio e urbanismo,“*.

---

16 SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, en “Dereito Urbanístico de Galicia”. *Editorial O Consultor dos Concello e Xulgados*. Ano 2004, páx. 953.

O artigo 30 do RDUG recolle a obriga dos propietarios de conservar os bens incluídos nos catálogos de bens a protexer dos instrumentos urbanísticos, e, reconece estes propietarios a facultade de solicitar para iso a colaboración das Administracións competentes. E, respecto destas, obrígaos a prestar a devandita colaboración en condicións adecuadas cando as obras necesarias excedan dos límites do deber de conservación.

## 7 Aspectos procedementais

As ordes de execución son actos sometidos ás regras formais dos procedementos administrativos. Como novidade, o ordenamento urbanístico implanta un procedemento que se articula nas seguintes fases:

### 7.1 Inicio

Tal e como establece o art. 199 da LOUGA, e o artigo 26 do RDUG pode iniciarse:

- **De oficio.**
- **A instancia de parte.**

Darán lugar ao inicio de oficio as seguintes actuacións:

- a) Como consecuencia da actuación dalgún servizo municipal que detecte a existencia dun incumprimento dos deberes de conservación ou rehabilitación.
- b) Como consecuencia de informes evacuados polos servizos técnicos nas inspeccións programadas que se realicen.
- c) Cando os informes técnicos resultantes da correspondente inspección técnica así o recollan.
- d) Por denuncia.

Unha das causas de inicio de oficio é o exercicio da **inspección urbanística**. Forma parte do ámbito da competencia urbanística a competencia en materia de disciplina urbanística que, entre outras, comprende as facultades de inspeccionar as obras, edificacións e usos do solo para comprobar o cumprimento da legalidade urbanística <sup>17</sup>.

Da inspección urbanística pode resultar o inicio do expediente que dea lugar a ditar unha orde de execución.

A inspección urbanística vén regulada na lexislación autonómica Galega no artigo 208 da LOUGA, dentro do capítulo III do título VI denominado *“Intervención na edificación e uso do solo e disciplina urbanística”*, neste título encóntrase o artigo 199 e 203 que se refiren ás ordes de execución. Así mesmo tamén encontra regulación no RDUG.

As ordes de execución serán tamén utilizadas polas Administracións Locais como consecuencia da realización das **inspeccións periódicas** ás que se refiren o artigo 200 da

<sup>17</sup> Artigo 3.5.a. da LOUGA.

LOUGA. Este artigo sinala que por Ordenanza fixada polo Concello se establecerán as edificacións que quedan suxeitas a esta obriga en función da súa antigüidade e, en todo caso, incluírán todas as edificacións catalogadas ou de antigüidade superior a cincuenta anos, os prazos e as condicións en que se haxa de realizar a inspección técnica das edificacións a cargo de facultativo competente<sup>18</sup>. O informe que realice o facultativo competente será remitido ao Concello, e é entón, cando en aplicación do artigo 199 o Concello podería ditar ordes de execución das obras que son necesarias realizar ante un incumprimento.

En canto ao inicio a **instancia de parte**, é preciso recordar a existencia da acción pública en materia urbanística. Esta vai permitir que calquera persoa poida esixir da Administración competente que se examine a falta de cumprimento dos deberes previstos no artigo 9 da LOUGA e, en consecuencia, esixa a través dos medios establecidos o cumprimento destes.

## 7.2 Instrución

A continuación, o órgano competente municipal (o Alcalde ou persoa ou órgano en quen delegue) ou o órgano competente doutra administración pública, ordenará incoar o expediente para determinar se existe un incumprimento dos deberes do artigo 9 da LOUGA e a necesidade consecuenta de ditar orde de execución.

Así mesmo, de acordo co disposto no artigo 27 do RDUG, deberá obrar no expediente, con anterioridade a ditarse a orde de execución, informe técnico e xurídico polos servizos municipais e darse audiencia aos interesados.

## 7.3 Informe técnico

Serán os servizos técnicos os que determinen que feitos concorren en cada suposto, se hai ou non un incumprimento de deber de conservación, ou pola contra, se o estado da edificación supera o límite que poida dar lugar a unha declaración de ruína e non unha simple orde de execución. Neste suposto, o congruente sería o arquivo do expediente da orde de execución e a incoación dun expediente de ruína. Serán tamén os que determinen se se supera o contido normal deber de conservación esixido, en cuxo, caso a Administración se fará cargo do exceso. Será quen determine se **é preciso iniciar ou non un expediente de reposición de legalidade**.

Os servizos técnicos, unha vez informen da existencia do incumprimento do deber de conservación, (calquera que sexa a súa manifestación: razóns de funcionabilidade, seguridade, ornato, salubridade, habitabilidade), fixarán as obras que son necesarias para restablecer o cumprimento de dito deber de conservación así como un presuposto que reflecta o custo das devanditas obras, e o prazo que é preciso para realizalas.

Por medio das ordenanzas tamén se está a regular o contido do informe técnico. Así, a Ordenanza de conservación e rehabilitación de inmobles do Concello da Coruña no seu artigo 15, e a Ordenanza municipal reguladora do deber de conservación, da inspección técnica

---

<sup>18</sup> Así, por exemplo, a Ordenanza municipal reguladora do deber de conservación, da inspección técnica de edificacións e da declaración de ruína do Concello de Ourense nos artigos 19 e s.s., ou a Ordenanza de conservación e rehabilitación de inmobles do Concello da Coruña nos seus artigos 27 e s.s.

de edificacións e da declaración de ruína do Concello de Ourense (art.º 10), establecen o seguinte contido común dos informes:

- a) Situación do inmovible ou inmovibles afectados pola actuación a realizar, determinando se está suxeito a algún réxime de protección ou se encontran fóra de ordenación.
- b) Descrición dos danos ou deficiencias que presenta, indicando, se é o caso, as posibles causas.
- c) Actuacións necesarias para determinar e emendar os danos ou deficiencias detectadas e, no seu caso, as medidas de seguridade a adoptar.
- d) Se a entidade da obra esixe proxecto técnico ou dirección facultativa, de acordo co criterio que se estableza para a solicitude de licenzas na lexislación e no plan urbanístico vixentes.
- e) Determinación do prazo para o comezo e execución das actuacións.
- f) Cando conste, o titular da propiedade e o seu domicilio para os efectos de notificacións<sup>19</sup>.

## 7.4 Informe xurídico

A finalidade do informe xurídico obedece á necesidade de articular un mecanismo que coadxuve a reflectir a existencia dun *iter procedemental* conforme á lei. Trátase de constatar cal ha de ser o procedemento administrativo a seguir. No informe xurídico, e á vista da información que recolla o técnico, deberá de constatar se é ou non necesario outros tipos de autorizacións sectoriais.

Ambos os dous informes tanto o técnico coma o xurídico deberán emitirse polos servizos municipais.

No suposto de que o municipio non conte con servizos competentes, o Concello poderá requirir a colaboración e cooperación dos servizos de Administracións supramunicipais.

## 7.5 Trámite de audiencia

Nun expediente ordinario no que non conflúan outros factores (posto que se deberá ter en conta se é preciso ou non outras autorizacións sectoriais previas a que se dite a orde de execución), darase trámite de audiencia tal e como establece o artigo 199 da LOUGA, así como en consonancia co establecido na Lei 30/1992 de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común (en diante LRXAP-PAC) no seu artigo 84. De conformidade con este precepto, o prazo de audiencia, durante o que pode formular o interesado alegacións ou achegar cantos documentos ou xustificacións estime oportunas, deberá ser entre 10 e 15 días.

<sup>19</sup> En iguais termos, fóra da Comunidade Autónoma de Galicia, recóllese o contido do informe no artigo 29 da Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación e Estado Ruinoso das Edificacións de Madrid. Data da disposición 30/11/201.B0. Concello de Madrid 27/12/2011 núm. 6580.

Da normativa autonómica xa indicada, artigos 199 e 203 da LOUGA en relación co seu artigo 9, extráese o principio de que **o destinatario das ordes de execución será o propietario** do terreo, urbanización, edificio ou cartel afectado. A Administración actuante cumprirá a súa función de policía mediante a expedición da Orde de Execución ao propietario sen prexuízo de que esta por vía civil poida esixir ao beneficiario das obras os custos destas. Así el Tribunal Supremo en Sentenza do 8 de novembro de 1983 sinalou que *“conforme ao art.º 181 do vixente Texto Refundido da Lei do Solo, o deber de conservar e manter en perfecto estado os inmobles urbanos é unha obriga «propter rem», que se impón aos seus propietarios polo feito de selo, sen que iso sexa óbice para que, en vía civil poidan repercutir, se é o caso, os gastos que o seu cumprimento lles ocasione sobre os efectivos usuarios ou beneficiarios, permanecendo á parte, en todo caso, a responsabilidade municipal, que queda satisfeita coa esixencia aos titulares dominicais de que manteñan as súas propiedades en debido estado, conforme ás Ordenanzas.”*

As ordes de execución non se dirixen ao infractor ou perturbador das normas de execución senón aos propietarios.

Podemos formularnos que acontece no suposto de transmisión da propiedade, asume o novo titular os deberes de conservación? Conforme ao artigo 8 da LOUGA a transmisión de terreos non modificará a situación do titular destas respecto aos deberes establecidos pola lexislación urbanística ou aos esixibles polos actos de execución derivados desta. O novo titular quedará subrogado no lugar e posto do anterior propietario nos seus dereitos e deberes urbanísticos, así como nos compromisos que este tivese contraído coa administración urbanística competente e fosen obxecto de inscrición rexistral, sempre que tales compromisos se refiran a un posible efecto de mutación xurídico real e sen prexuízo da facultade de exercitar contra o transmitente as accións que procedan.

A actual regulación da vivenda detalla quen é o suxeito pasivo dos deberes de conservación e rehabilitación.

O artigo 12 da Lei 8/2012 do 29 de xuño de Vivenda de Galicia establece que será o propietario da vivenda o suxeito pasivo sobre o que recae o deber de conservación e rehabilitación. Recoñece, a continuación, o mesmo que o artigo 8 da LOUGA, é dicir, a subrogación por parte da persoa que adquira unha vivenda na posición do anterior titular respecto dos devanditos deberes, así como tamén respecto dos dereitos que puidese ter fronte á Administración, salvo os de carácter persoal. Ademais, a LVG establece, como mecanismo de publicidade, a obriga de que a persoa transmitente declare no instrumento público de transmisión estar ao corrente no cumprimento dos deberes de conservación e rehabilitación ou expresar os que teña pendentes de cumprimento.

Para lograr coñecer o propietario, se for necesario, as Ordenanzas locais prevén que se requirirá de oficio ao Rexistro da Propiedade ou calquera outro rexistro público adecuado para que informe sobre a titularidade destes.

Así e todo, a xurisprudencia dixo tamén que, en ocasións, non se pode descartar que as ordes de execución se dirixan contra o titular dunha licenza, como indicou a Sentenza do Tribunal Supremo do 5 de decembro de 1997. Tamén en Sentenza do 17 de maio de 1983 o Tribunal Supremo, e debido á concorrencia ademais de certas circunstancias, sinala que *“a única persoa obrigada fronte á Administración Municipal é o titular da licenza de obras,*

*que é a recorrente, sen prexuízo das relacións xurídicas internas que existan na meritada comunidade de bens, e que non son dilucidables neste proceso”.*

Así mesmo, de se tratar de varios propietarios, deberán de despacharse as actuacións con todos eles, xa que a ordenación dunha actuación a un deles sen contar cos demais puidera dar lugar á retroacción das actuacións administrativas ao momento no que se debesen levar a cabo con todos, como puidese acontecer no suposto de ordenar a realización de obras a unhas comunidades de propietarios e non a outras afectadas e interesadas (sentenza do TS do 7 de febreiro de 1995).

Respecto aos arrendatarios do terreo ou edificación afectados, a xurisprudencia, recoñeceu que non é necesaria a súa participación no procedemento xa que as obras que se han de executar deberá realizalas o propietario<sup>20</sup>. Cabe destacar que é frecuente que sexan os inquilinos os que insten os procedementos tendentes a que se diten unha orde de execución para manter a conservación do inmovible, fronte aos propietarios de inmobles arrendados afectados por arrendamentos históricos máis proclives a que se declare a ruína.

O carácter ordinario do procedemento que se ha de seguir para ditar unha Orde de Execución pode entrar en conflito coa urxente necesidade de que se adopten medidas para a protección de persoas e bens, e por iso, se ordenen executar obras con carácter urxente, en cuxo caso, deben de respectarse os dereitos do propietario, aínda que puidese ser de xeito sumario, tal e como indica o Tribunal Supremo en Sentenza do 17 de maio de 1983: *“intervención administrativa que por lóxicas de urxencia, nestas ordes de execución de obras de reparación normais, como entende a doutrina, que teñen como límite o estado de ruína —que é distinto—, segundo se encargou de delimitar o Tribunal Supremo en S. do 25 outubro 1978 (RX 1978 3350), recollendo unha tradición xurisprudencial anterior -SS. do 11 outubro 1973 (RX 1973 3583), 19 outubro 1974 (RX 1974 379), 23 xuño 1978 (RX 1978 3093), entre outras-, non se poden apurar os trámites formais coma se dun procedemento ordinario se tratase, senón que ha de ser sumario e rápido para eliminar o perigo que ameaza a persoas ou cousas, aínda que se dean as garantías necesarias, segundo os casos e circunstancias, para que o administrado, neste caso a recorrente, poida adoptar as medidas precisas en defensa dos seus dereitos, sempre baixo o prisma de que ben por ela mesma ou pola Administración se tomen as medidas conseguintes de seguridade para evitar o dano ás persoas ou as cousas, circunstancias e actos que no presente se cumpriron”.*

As Ordenanzas recolleron este suposto de adoptar medidas con carácter urxente e con carácter previo á audiencia cando estea en xogo a seguridade das persoas ou bens<sup>21</sup>. Tamén as Leis urbanísticas doutras Comunidades Autónomas recolleron esta posibilidade<sup>22</sup>. Reflexo da preferencia da seguridade das persoas e bens fronte ao procedemento regulado é a

20 Neste sentido a sentenza do 24 de xuño de 1985 do Tribunal Supremo: *“...e igual consideración ten de facerse a propósito da falta de citación do outro inquilino do terreo, ou sexa o do primeiro piso, pois isto é obriga da actora, segundo o disposto no art.º 19 do Regulamento de Disciplina Urbanística ( RCL 1978 1986 ) e mesmo do art.º 133 das Ordenanzas invocadas pola demandante, xa que na solicitude que presentou no expediente nada dixo ao respecto, e esta circunstancia en nada empece á decisión do acto administrativo, que afecta á orde de execución de obras dada á propietaria, neste caso a actora, que para nada se demostrou influír a falta de citación do outro inquilino, obriga como se di que compete á propietaria.”*

21 Artigo 18 da Ordenanza municipal reguladora do deber de conservación, da inspección técnica de edificacións e da declaración de ruína do Concello de Ourense.

22 Lei 3/2009 do 17 de xuño de Urbanismo de Aragón: *“Salvo nos supostos en que puidese existir urxencia xustificada ou perigo na demora, no expediente das ordes de execución darase audiencia aos interesados, detallando as obras e actuacións que se deban realizar, o seu presuposto, prazo de cumprimento e, no seu caso, a contía da subvención administrativa”*(artigo 252.2).

previsión contida no artigo 25 do RDUG. Este precepto establece que non se poderá ditar orde de execución sen a previa autorización que resulte preceptiva por razón dos réximes especiais de protección, vinculación ou servidumes legais que afecten ao terreo ou inmovible de que se trate, salvo as medidas excepcionais de protección cando exista perigo inmediato de que se poidan producir danos ás persoas ou perigo inminente de derruba da edificación.

Con carácter xeral, nos supostos de urxencia e grave perigo, a Administración adoptará as medidas técnicas precisas, (como por exemplo apuntalamentos), observando o principio de intervención mínima sen esgotar as fases do procedemento. Os custos derivados desas actuacións correrán a cargo do propietario.

A falta de audiencia, con carácter xeral, e considerando a excepción exposta, dará lugar a indefensión e vicará de nulidade o acto polo que se dite a orde de execución<sup>23</sup>.

Aínda que nin a LOUGA nin o RDUG o recollen, en Galicia, as ordenanzas que ditan os Concellos están a recoller expresamente a opción que ten o propietario en determinados supostos de instar a declaración de ruína deixando en suspenso a orde de execución cando esta supere o contido normal do deber de conservación. Xunto a esta previsión, estase a recoller que non se poderá alegar que o ordenado supera o deber de conservación cando fose acompañado de subvencións que cubran a diferenza entre o límite do deber do propietario e o custo das obras. Noutras regulacións autonómicas tamén se opta por deixar ao propietario a liberdade de solicitar as subvencións ás que ten dereito, pedir a licenza de demolición, cando corresponda, ou achegar alternativas técnicas para as obras<sup>24</sup>.

## 7.6 Resolución e notificación

Cumprido o trámite de información pública, logo de informe, se é o caso, sobre as alegacións presentadas, o órgano competente ordenará ao propietario o cumprimento das actuacións necesarias para emendar as deficiencias, nos termos e prazos establecidos polo informe técnico emitido, con advertencia da posible imposición de multa coercitiva, incoación de expediente sancionador e/ou execución subsidiaria pola Administración, a conta

23 Neste sentido, e ante a falta de audiencia previa no procedemento que desemboca no ditado dunha orde de execución, o Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 6 de novembro de 2001 estableceu que *"O motivo segundo suscita tamén a pertinencia da audiencia previa do interesado no procedemento polo que se ditan as ordes de execución a que se refire o artigo 251.2 do mesmo Texto Refundido catalán. Non se xustifica no motivo porqué deban entrar en xogo os artigos 181 e seguintes do TRLS de 1976 que acompañan á invocación do precepto autonómico e que non foron sequer mencionados na sentenza recorrida. Invócase correctamente, emporiso, infracción do artigo 84 da LRXPAC que é un precepto de natureza estatal e se subliña pola recorrente a necesidade de outorgar audiencia ao interesado con carácter previo á emisión das ordes de execución das obras necesarias para conservar os terreos, urbanizacións de iniciativa particular, edificacións e carteis en condicións de seguridade, salubridade e ornato público. Convén advertir que a doutrina da sentenza recorrida subliña correctamente o carácter preceptivo do trámite de audiencia, como requisito esencial no procedemento, no mesmo sentido que se pronunciaron as sentenzas desta Sala do 31 Xaneiro 2001, 14 Febreiro 1997, 18 Maio 1993 e 29 Xaneiro 1992, entre outras moitas. Relativiza, non obstante, o seu alcance no caso concreto que examina, ao comprobar que a omisión desta non supuxo indefensión ningunha ao interesado comproba que o recorrente interpuxo recurso administrativo e dispuxo de amplas posibilidades de defensa, ao alegar cantos motivos tivo por conveniente, polo que conclúe que a omisión non ten relevo invalidante no caso. A devandita doutrina é correcta, conforme ao establecido no antigo artigo 48.2 da Lei de procedemento administrativo de 1958 e actual artigo 63.2 da Lei 30/1992, do 26 Novembro., de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo común. No motivo de casación non se sinala ningunha circunstancia de indefensión material que permita chegar a unha solución distinta da alcanzada pola sentenza recorrida, estendéndose o recorrente en consideracións alleas ao motivo concreto de casación que formula, polo que o motivo debe decaer."*

24 Particularmente, a lexislación urbanística valenciana recolle este suposto no artigo 212.2 da Lei 16/2005, do 30 de decembro do seguinte xeito: *"Dentro do prazo sinalado na orde de execución o propietario afectado debe solicitar as axudas económicas ás que xustifique ter dereito e pode pedir a licenza de demolición, salvo que o edificio estea catalogado. Tamén pode propoñer alternativas técnicas para as obras ou solicitar razoadamente unha prórroga na súa execución."*



da propiedade, en caso de incumprimento do ordenado; todo o cal, se comunicará, se é o caso, aos afectados.

O órgano competente nos Concellos é o Alcalde de conformidade co disposto no artigo 21.1.s da Lei 7/1985 de Bases de Réxime Local, sen prexuízo das delegacións que poidan realizar. No suposto das Entidades de Gran Poboación a atribución da competencia ao Alcalde vén dada polo artigo 124.4.ñ. da mencionada Lei 7/1985. Pola súa parte, o artigo 203.4 da LOUGA que se refire ás ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural habilita directamente o Alcalde e ao Conselleiro competente en materia de ordenación do territorio e urbanismo. Non esquezamos, que no suposto de que sexa a Comunidade Autónoma quen dite a orde de execución haberá que estar á súa organización interna.

A orde de execución debe sempre ser motivada, polo que se recollerán os antecedentes de feito, os fundamentos xurídicos, e, na parte dispositiva, o seu contido necesario será o seguinte:

1. Ordenará a realización das obras que os servizos técnicos estableceron como necesarias para restablecer o cumprimento do deber de conservación. As obras esixidas haberán de acordarse da forma menos gravosa para o propietario.
2. Fixará o prazo para a súa execución que se contará a partir da recepción da notificación da resolución, en atención á magnitude e complexidade das obras a realizar (artigo 27 do RDUG).
3. Advertirá que, para o caso de incumprimento da orde, se poderá iniciar a execución subsidiaria mediante a interposición de multas coercitivas e, no seu caso, a execución subsidiaria con cargo ao interesado.

En liña co exposto, o apartado segundo do artigo 203 da LOUGA detalla dous dos elementos antes mencionados:

**Así, as ordes de execución deberán conter obrigatoriamente a determinación concreta e detallada das obras a realizar conforme ás condicións establecidas na LOUGA ou no plan urbanístico. Ao respecto, cabe sinalar que o Tribunal Supremo admitiu que non é preciso tal determinación cando a simplicidade das anomalías non a faga necesaria. O Tribunal Supremo Sala Terceira, do Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 9 de outubro de 2002 dixo que «Se ben é certo que este Tribunal Supremo declarou que as ordes de execución han de precisar suficientemente as obras que se ordenan, non sendo válidos os mandatos xenéricos e indefinidos, con todo será así cando a natureza e clase das obras esixa esa precisión, non cando a simplicidade das anomalías non a faga necesaria. E isto é o que acontece no caso de autos, en que o sucedido é que un muro de contención entre uns edificios sufriu unha flexión, cuxa corrección debe realizarse. Como se ve, a obra a realizar non esixe máis precisión. O que non indica a orde é a forma en que as obras se han de realizar, pero a indicación do método operativo non ten por que acompañar á orde de execución.»**

O artigo 203 da LOUGA tamén recolle expresamente que as ordes de execución deberán de fixar o prazo para o cumprimento voluntario polo propietario do ordenado,



e establece que este prazo se determinará en razón directa da importancia, volume e complexidade das obras a realizar.

En canto á necesidade de fixar un prazo o suficientemente amplo para que poida executar a persoa as obras o Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 1 abril de 1998 manifesta que *“Tampouco a interposición dun recurso de reposición contra unha orde de execución forzosa dun acto non persoalísimo autoriza á Administración a supoñer que a orde non será atendida e a dispoñer a execución subsidiaria. Certamente, o art.º 106.4 LPA permite á Administración esixir con carácter preventivo, antes da execución e a reserva da liquidación definitiva, o importe dos gastos, danos e prexuízos que se orixinen á Administración que haxa de realizar un acto en execución subsidiaria, pero para que isto teña lugar é preciso que previamente, conforme ao disposto no art.º 102 da devandita Lei, se requirise ao administrado, concedéndolle un prazo prudencial para a realización do acto, e que, incumplido aquel, decida realizalo por si ou a través das persoas que se determinen, pero non resulta axustado aos devanditos preceptos un acordo en que, simultaneamente á orde de execución dunhas obras, se esixe cautelarmente unha cantidade en garantía dos gastos que para a Administración implicaría a súa eventual execución. ”*

4. Fixará se se esixe proxecto técnico e, no seu caso, dirección facultativa en razón á entidade das obras.

Unha vez ditada a resolución por parte do órgano competente, que conterá a ordenación das obras necesarias para cumprir cos deberes do artigo 9 da LOUGA, esta deberá notificarse nos termos que dispoñen os artigos 58 a 61 da LRXAP-PAC.

## 7.7 Control do cumprimento e reacción fronte ao incumplimento

Unha vez ditada e notificada a orde de execución esta terá que ser executada polo seu destinatario nos termos nos que se ditou.

As ordenanzas municipais, como a do Concello da Coruña e a de Ourense, están a completar a regulación existente na LOUGA e o RDUG regulando certos aspectos que se terán que observar no cumprimento das ordes de execución. Así, da lectura de ambas as dúas ordenanzas e das normas autonómicas extráense como aspectos a ter en conta os seguintes:

- O propietario do inmovible deberá presentar a documentación técnica completa explicativa das obras e medidas a adoptar e comunicar o inicio destas. Cando sexa necesario, e así se determinase, deberá solicitar a correspondente licenza.
- Procederá ao pagamento do imposto sobre construcións, instalacións e obras nas condicións fixadas na Ordenanza reguladora. Tamén haberá que pagar, se estivese aprobada na ordenanza correspondente, a taxa que corresponda pola prestación de servizos públicos, e se a obra require a ocupación da vía pública con valos ou outras ocupacións de similar natureza, deberase liquidar, previo ao inicio das obras, e se estivese aprobada a ordenanza correspondente, a taxa por ocupación de terreos de uso público.

- Así mesmo, antes do comezo das obras se deberá presentar, no seu caso, folla de encargo ou documento análogo visado polo colexio correspondente no que conste a localización do inmovible, as obras a realizar e a identidade da dirección facultativa, e, en caso de que sexa preciso proxecto, unha copia deste, co fin de comprobar o cumprimento dos extremos contidos na orde ditada.
- Cando se esixa proxecto técnico ou dirección facultativa, non se considerarán concluídas as obras en tanto non se presente certificado final destas visado polo Colexio Profesional correspondente. Se non se esixiu, o cumprimento do ordenado comprobárase de oficio, unha vez comunicada pola propiedade a finalización das obras.

Transcorrido o prazo para a súa execución, procederase por parte da Administración a comprobar que se cumpriu coa orde de execución. En caso de incumprimento, quedaría aberta a vía da execución subsidiaria ou a execución forzosa (artigo 28 do RDUG) como medidas de reacción fronte ao incumprimento. Pero estas dúas medidas non son as únicas que se poden adoptar ante o incumprimento das ordes de execución. Fronte á regulación doutras Comunidades Autónomas que si o recollen<sup>25</sup>, a norma urbanística galega non recolle como medida fronte a un incumprimento das ordes de execución a expropiación. Recóllese tal posibilidade no suposto de incumprimento do deber de edificar ou rehabilitar no artigo 190 e seguintes da LOUGA, pero non expresamente no suposto de incumprimento das ordes de execución.

Non obstante, a expropiación se se recolleu como medida na LVG no artigo 98 como consecuencia do incumprimento da función social da propiedade, tamén por incumprimento da accesibilidade (artigo 99), e no artigo 100 da mesma lei como medida a adoptar en caso de incumprimento de ordes de execución tras tres notificacións e non cumprir co disposto no apartado 4 do artigo 199 da LOUGA e encontrarse a vivenda nalgún dos supostos de ruína previstos nesta última Lei. Nestes últimos casos expresamente recae a competencia na administración municipal.

Como alternativa á medida expropiatoria, como se mencionou anteriormente, cabe adoptar as medidas de execución forzosa ou execución subsidiaria.

O artigo 199 da LOUGA establece estas dúas medidas como mecanismos de reacción fronte a un incumprimento da orde de execución. Tamén se regulan no artigo 203 da mesma Lei:

- 1 Ambos os dous artigos facultan á Administración para executar subsidiariamente as obras con cargo aos obrigados. A diferenza entre ambos os dous artigos é que mentres o artigo 203 habilita especificamente o alcalde ou a consellería, o artigo 199 habilita unicamente á administración municipal. Esta diferenza estriba nas competencias atribuídas á Comunidade Autónoma sobre o solo rústico fronte a outras clases de solo nas que as competencias son propiamente municipais, todo iso sen prexuízo das competencias que poidan ter outras administracións por razón do exercicio de competencias sectoriais ou sobre o dominio público. Fronte á regulación urbanística galega, outras Comunidades Autónomas nas súas normas urbanísticas, ao regular

25 Lei 7/2002, do 17 de decembro, de Ordenación Urbanística de Andalucía no seu artigo 158.2.c prevé: “A expropiación do inmovible, previa declaración do incumprimento do deber de conservación, ou a colocación do inmovible en situación de execución por substitución, mediante o correspondente concurso regulado nos artigos 151 e 152, que será instado, no seu caso, antes da declaración de ruína,” Entre outras tamén o artigo 170.2.c. da Lei 9/2001, do 17 de xullo, do Solo da Comunidade de Madrid.

as ordes de execución xa previron que estas se poidan adoptar pola administración competente en materia de protección histórico-artístico<sup>26</sup>.

- 2 Ambos os dous artigos establecen a posibilidade de optar pola execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas de 300 a 6.000 euros. O artigo 203, respecto das ordes de execución en solo rústico ou de núcleo rural, establece un máximo de multas coercitivas que será de dez sucesivas, con periodicidade mensual, polo que despois, haberá que optar pola execución subsidiaria. Pola súa banda o artigo 199 máis xenérico simplemente establece que as multas serán reiterables ata lograr a execución das obras ordenadas, polo tanto, sen límite en canto ao número máximo a impoñer.

Aqueles gastos a maiores que poidan xurdir na execución das obras tamén serán a custa do propietario. Estes gastos deberán quedar debidamente xustificadas. Así mesmo previamente á execución se hai variación no prezo desta deberá de comunicarse.

Por último, en relación a ambos os dous artigos e os mecanismos de actuación fronte ao incumprimento voluntario das ordes de execución, o artigo 203 da LOUGA sinala expresamente que se denunciarán ademais os feitos á xurisdición penal cando o incumprimento puidese ser constitutivo de delito ou falta. Con iso preténdese resaltar a protección que se lle quere dar a estas clases de solo preservando os recursos e medios naturais.

## 7.8 Custos derivados da orde de execución

Á hora de falar do cumprimento da orde de execución, o propietario sobre o que se impoña a obriga de cumprir a orde vai ter que asumir unha serie de gastos.

Estes gastos poderían chegar a ser, dependendo de que concorran ou non as circunstancias xeradores destes, os seguintes:

- a) Aboamento do Imposto sobre Construcións, Instalacións e Obras (ICIO). O Imposto, regulado no Real Decreto Lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei Reguladora de Facendas Locais (en diante TRLRFL) (artigo 100 e s.s.), é un imposto indirecto que ten que estar regulado para a súa aplicación mediante Ordenanza Fiscal Local. O feito impoñible regulado no artigo 100 do TRLRFL está constituído pola realización, dentro do termo municipal, de calquera construción, instalación ou obra para a que se esixa obtención da correspondente licenza de obras ou urbanística, se obtivese ou non a devandita licenza, sempre que a súa expedición corresponda ao concello da imposición.

Existen posturas enfrontadas en canto a se é ou non liquidable o ICIO cando se dita unha orde de execución. Un sector da doutrina entende que non, posto que non se esixe a obtención da correspondente licenza con carácter xeral, aínda que como vimos é posible a súa esixencia e a presentación de proxecto conforme á lexislación urbanís-

26 Artigo 170.1 da Lei 9/2001, do 17 de xullo, do Solo da Comunidade de Madrid: *"... Nos supostos de edificios ou construcións catalogados ou declarados de interese histórico artístico, o órgano da Comunidade de Madrid competente en materia de patrimonio histórico artístico tamén deberá ditar ordes de execución de obras de reparación, conservación ou rehabilitación destas edificacións ou construcións."*

Artigo 212.1. da Lei 16/2005, do 30 de decembro, da Generalitat Urbanística Valenciana *"... Tamén os órganos da Generalitat competentes en materia de patrimonio cultural inmovible poderán ditar, oído o Concello, as devanditas ordes respecto a edificios catalogados."*

tica galega, polo que habería que entender que ao se tratar de obras para as que se esixe licenza e se solicita esixirse así mesmo o pagamento do ICIO. Seguindo a postura de que non se pode esixir o pagamento do ICIO no suposto de expedir unha orde de execución encontrámonos coa Sentenza do Tribunal Supremo do 10 de outubro de 2003 segundo a cal: *“a doutrina do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León na Sentenza agora recorrida, aséntase, con fundadas razóns, que o Ministerio Fiscal apoia no seu informe, na diferenza entre ditas ordes de execución de obras de reparación e mantemento dos inmobles e as licenzas de obras ou urbanísticas, pero ademais —como atinadamente pon de manifesto o Avogado do Estado nas súas alegacións— non se pode esquecer que estamos en presenza dun imposto, cuxo fundamento ten de estar na manifestación da capacidade económica dos que realizan as construcións, instalacións e obras, o que esixe a voluntariedade dos potenciais contribuíntes na decisión de realizalas, o que é incompatible coa obriga legal de levalas a cabo e a súa imposición por orde administrativa.”* Non obstante, os Tribunais Superiores de Xustiza manifestáronse a favor da posibilidade de que se esixa o pagamento do ICIO con motivo de que se dite unha orde de execución<sup>27</sup> ou se execute subsidiariamente pola Administración<sup>28</sup>, xa que el TRLRFL ao definir o feito impositivo fala da realización de obras para as que se esixa licenza (polo tanto aquelas obras que conforme á normativa urbanística para a súa realización se require a previa obtención de licenza), engadindo o matiz de que haxa ou non obtido esta. Pois ben, segundo esta última postura non se obtivo a licenza pero son obras que requiren licenza conforme á normativa, e equivale á licenza. Non se debe esquecer que o propio Tribunal Supremo recoñeceu que non é necesaria a licenza previa á execución de obras que derivan dunha orde de execución posto que esta lexitima a realización das obras substituíndo a aquela.

- b) Por outro lado, o expediente tramitado, con todos os seus informes e actuacións, que conclúe no ditado da orde de execución, pode dar lugar á esixencia do pagamento dunha taxa no suposto de que así se regule mediante a correspondente ordenanza fiscal. Para a determinación da taxa, á hora de calcular o custo dos servizos no informe técnico -económico, terase que ter en conta, entre outros aspectos, o custo que supón a actuación dos servizos técnicos. Recordemos que dentro do feito impositivo da taxa se encontra (artigo 20.4 do TRLRFL) a prestación de servizos públicos ou a realización de actividades administrativas de competencia local que refiran, afecten ou beneficien de modo particular aos suxeitos pasivos. Normalmente este tipo de taxa vaise regular en Ordenanzas fiscais pola prestación de servizos urbanísticos. O importe da taxa nunca poderá superar o custo real ou previsible do servizo.
- c) No suposto de que o propietario teña que ocupar a vía pública para a execución das obras, cando estea regulado mediante a correspondente ordenanza fiscal, a ocupación orixinará o pagamento dunha taxa pola utilización do dominio público. Este suposto está tamén previsto como feito impositivo da taxa de conformidade coa regulación prevista no TRLRFL.

27 O TSX de Madrid na súa sentenza do 6 de xuño de 2000 establece que: “Pero cando iso non é así, é dicir, cando o administrado non actúa por iniciativa propia, a administración que impón a realización das obras de seguridade, lexitima esa actividade do administrado mediante unha orde de execución que só se diferencia da Licenza en canto á súa orixe. Así e todo ambas as dúas figuras coinciden en canto á súa natureza xurídica. Por todo iso non se pode entender que a administración estendese o feito impositivo do ICIO dado que a Licenza e a orde de execución teñen o mesmo efecto lexitimador das obras debendo polo tanto desestimarse a demanda”.

28 TSX do País Vasco na súa sentenza do 14 de abril de 1999.

Tanto unha coma outra taxa se liquidarán e poderán ser esixidas polo Concello en caso de incumprimento do propietario da orde de execución. Doutro xeito, estaríase a poñer nunha situación máis favorable ao incumpridor que ao que realice as obras ordenadas.

- d) Tamén será necesario, naqueles supostos en que sexa preciso autorizacións sectoriais para a realización das obras ordenadas, liquidar as taxas que teñan reguladas as Administracións competentes por razón da materia (por exemplo as que se liquiden para obter a autorización do órgano competente por razón de afección a unha estrada).
- e) A orde de execución, no suposto de que se esixa proxecto e dirección de obra, dará lugar ao pagamento dos mesmos que serán asumidos polo propietario. Tamén terá que facer fronte ao custo das obras a realizar.
- f) No suposto de que se leve a cabo un incumprimento por parte do propietario a orde de execución tamén poderá dar lugar a un novo custo: a imposición de multas coercitivas.
- g) En caso de incumprimento, este dará lugar, en substitución aos custos previstos no apartado e), aos custos derivados da execución subsidiaria, que como se indicou, se realizará a custa do propietario.
- h) Por último, o incumprimento da orde de execución, dará lugar á súa vez á comisión dunha infracción que desembocará na imposición dunha sanción.

Estes son os previsibles gastos que ante o ditado dunha orde de execución poden chegar a darse sempre e cando concorran as circunstancias que provocan o nacemento de cada un deles.

## 8 Protección da legalidade urbanística

O capítulo III do título VI da LOUGA regula a disciplina urbanística e, dentro deste capítulo, o artigo 209 regula o suposto de obras sen licenza en curso de execución.

Este artigo establece o procedemento a seguir no suposto de que se estean a executar obras sen licenza ou orde de execución ou sen se axustar ao disposto nelas. Polo tanto o artigo regula tanto o suposto de que se realicen obras sen licenza ou sen se axustar a ela pero tamén o suposto de que se realicen sen orde de execución ou sen se axustar ás condicións nela reflectidas. Nalgún caso deuse o suposto de que ante unha orde de execución dada, o propietario, ao abeiro desta, ten extralimitado as obras realizadas ou realizou obras distintas alegando que se encontran habilitadas pola orde de execución<sup>29</sup>. Neste suposto a Administración debe reaccionar e determinar se as obras son ou non legalizables o que se

---

29 Tribunal Superior de Xustiza de Madrid na súa sentenza do 14 de outubro de 2004: "Pero é máis, é feito indubidable, pois así se recoñece no propio recurso de apelación, que se substituíu unha cuberta fráxil de uralita para a construción dun forxado de cuberta ao que se lle deu paso polo piso en cuestión, que se ben é certo puidese resultar necesaria para a colocación das estadas non está avalada pola orde de execución que non prevé a devandita substitución e que aparece convertida en terraza con acceso. E respecto á fachada sucede outro tanto do mesmo, unha lectura da orde de execución non leva á conclusión do apelante, pois confunde aquela orde coa posibilidade de executar calquera tipo de actuación xa que a fachada non se encontraba en situación de necesitar unha revocadura íntegra desta como ben se lle manifestou polo Xulgador de instancia".

determinará a través do expediente de reposición da legalidade. Encontrámonos en ambos os dous supostos en obras non lexitimadas xa sexa por licenza ou por orde de execución.

O Alcalde, nestes supostos, disporá a suspensión inmediata dos devanditos actos e procederá a incoar o expediente de reposición da legalidade comunicándollo ao interesado.

Co acordo de inicio do expediente poderán adoptarse medidas preventivas para garantir a total interrupción da actividade.

A continuación e previa instrución do procedemento, que pode levar consigo actuacións tendentes a acreditar a cualificación das actuacións mediante o informe de técnicos, así como a realización de informes xurídicos que axuden a determinar o acordo que a continuación e logo de audiencia se vai adoptar, dítase o acordo cuxo contido pode ser variable:

- a) Se as obras non fosen legalizables por ser incompatibles co ordenamento urbanístico, acordarase a súa demolición a custa do interesado e procederase a impedir definitivamente os usos a que desen lugar ou, no seu caso, á reconstrución do indebidamente demolido.
- b) Se as obras fosen legalizables por ser compatibles co ordenamento urbanístico, requirirase ao interesado para que no prazo de tres meses presente a solicitude da oportuna licenza, manténdose a suspensión das obras en tanto esta non sexa outorgada.
- c) Se as obras non se axustan ás condicións sinaladas na licenza ou orde de execución, ordenarase ao interesado que as axuste no prazo de tres meses, prorrogables por outros tres a petición do interesado, sempre que a complexidade técnica ou envergadura das obras a realizar faga inviable a súa acomodación ás previsións da licenza no prazo previsto.

Dende que se acorda polo órgano competente o inicio do procedemento de reposición da legalidade comeza a computarse o prazo para resolver o expediente que será dun ano.

Se transcorrido o prazo de tres meses dende o requirimento o interesado non solicitase a oportuna licenza ou, no seu caso, non axustase as obras ás condicións sinaladas nesta ou na orde de execución, o alcalde acordará a demolición das obras a custa do interesado e procederá a impedir definitivamente os usos a que desen lugar. De igual modo procederase no suposto de que a licenza fose denegada por ser o seu outorgamento contrario á legalidade.

En caso de incumprimento da orde de demolición, a Administración municipal procederá á execución subsidiaria desta ou á execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente ata lograr a execución polo suxeito obrigado, en contía de 1.000 a 10.000 euros cada unha.

O disposto nos números anteriores entenderase sen prexuízo da imposición das sancións que procedan e das facultades que correspondan ás autoridades competentes, en virtude do réxime específico de autorización ou concesión a que estean sometidos determinados actos de edificación e uso do solo.



Pola súa banda, no artigo 210 da LOUGA, e en relación ás ordes de execución establécese que se se tivesen rematado as obras sen licenza ou incumprindo as condicións sinaladas nesta ou na orde de execución, o alcalde ou alcaldesa, dentro do prazo de seis anos, a contar dende a total terminación das obras, incoará expediente de reposición da legalidade, procedendo segundo o disposto nos apartados 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo 209, é dicir, incoarase o correspondente expediente de reposición da legalidade e continuarase a tramitación antes exposta. Tomarase como data de terminación das obras a que resulte da súa efectiva comprobación pola administración actuante, sen prexuízo da súa acreditación por calquera outro medio de proba válido en dereito.

Transcorrido o prazo, que é de caducidade, de seis anos sen que se tivesen adoptado as medidas de restauración da legalidade urbanística, quedarán incursas na situación de fóra de ordenación e suxeitas ao réxime previsto no artigo 103 da lei.

## 9 Suspensión ou revisión dunha orde de execución

No artigo 212 da LOUGA recóllese o procedemento que se debe seguir no suposto de que nos encontremos ante unha orde de execución ditada que é contraria a dereito.

Así, do devandito artigo despréndese que o alcalde disporá a suspensión dos efectos dunha orde de execución e, conseguintemente, a paralización inmediata das obras iniciadas ao seu amparo cando o contido dos devanditos actos administrativos constituía unha infracción urbanística grave ou moi grave calquera que sexa a data do outorgamento desta (a Lei fala neste suposto de outorgamento da licenza pero do conxunto da redacción ha de entenderse no seu caso a referencia feita ao momento de outorgamento da Orde de Execución).

A continuación no prazo de dez días deberá darse traslado directo do acto suspendido ao órgano xurisdiccional competente, na forma e cos efectos previstos na lexislación reguladora da xurisdición contencioso-administrativa.

Hai que diferenciar que este procedemento se establece para as obras en curso de execución, mentres que no suposto de que as obras xa rematadas se amparen nunha licenza ou orde de execución cuxo contido constituía unha infracción urbanística grave ou moi grave se procederá á revisión do acto por parte da Administración.

Así, o artigo 212 da LOUGA, continua sinalando que en todo caso, as licenzas ou ordes de execución contrarias ao ordenamento urbanístico deberán ser revisadas a través dalgún dos procedementos de revisión de oficio contemplados nos artigos 102 e 103 da LRXAP-PAC, ou polo procedemento do artigo 127 da Lei da Xurisdición Contencioso-Administrativa que regula o procedemento para o caso de suspensión administrativa de actos.

Todo o anterior enténdese sen prexuízo das sancións que se puidesen impoñer.

Desta reacción fronte a unha licenza ou orde de execución o Tribunal Supremo sinalou que é presuposto habilitante por igual, a existencia dunha transgresión da normativa urbanística en que se dean conxuntamente as circunstancias de constituír unha infracción urbanística (grave ou moi grave) e que a infracción non se advirta de calquera forma, senón concretamente de forma «manifesta» (como patente, notorio e manifesto) *“de maneira que non esixa a súa apreciación acudir a interpretacións analóxicas ou a intrincados razoamentos*



*xurídicos e que abonde ao respecto o simple enfrontamento do acordo co texto literal das normas incumpridas*<sup>30</sup>”.

Nos artigos 102 e 103 da LRXAP-PAC, régulase a revisión das disposicións e actos nulos e a declaración de lesividade de actos anulables respectivamente.

## 10 As infraccións e as ordes de execución

No Artigo 217 da LOUGA régulase a tipificación das infraccións urbanísticas.

Do artigo despréndese que son infraccións leves:

- A execución de obras ou instalacións realizadas sen licenza ou orde de execución cando sexan legalizables.
- O incumprimento das Ordes de execución.

Son, polo tanto, dous supostos distintos que dan lugar a que se cometa unha infracción, a diferenza do que acontece por exemplo na lexislación urbanística canaria á vista da cal o TSX sinalou que a realización de obras sen a orde de execución dá lugar a unha infracción mentres que o incumprimento da orde de execución non dá lugar a infracción senón tan só a que a Administración adopte as medidas de reacción previstas ante o incumprimento (execución subsidiaria, multas coercitivas, execución por substitución)<sup>31</sup>.

Polo tanto, e en conexión co xa manifestado, con independencia de que unha vez comprobada a falta de cumprimento da orde de execución se inicie a execución forzosa (multas coercitivas, execución subsidiaria), o devandito incumprimento dará lugar á existencia dunha infracción leve que implicará a tramitación do correspondente expediente sancionador sempre que non tivesen prescrito polo transcurso do prazo de dous anos (art.º 217 e 218 da LOUGA).

Segundo o artigo 223 da LOUGA o prazo para resolver o procedemento sancionador será dun ano a contar dende a data da súa iniciación e a súa tramitación realizarase mediante o procedemento establecido na lexislación do procedemento administrativo que se deberá axustar á Lei 30/1992 de RXAP-PAC e o disposto no Regulamento 1398/1993, do 4 de agosto, polo que se aproba o regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora.

Transcorrido o prazo máximo para resolver sen que se ditase resolución, producirase a caducidade do procedemento. No suposto de que a infracción non tivese prescrito, se deberá iniciar un novo procedemento sancionador.

As infraccións urbanísticas leves serán sancionadas, con multa de 300 a 6.000 euros e como mínimo o 2% do valor da obra, instalación ou actuación realizada (artigo 220 da LOUGA). Neste mesmo precepto régulanse as regras para determinar a contía das sancións. Para graduar as multas atenderase primordialmente á gravidade da materia, a entidade económica

30 TS na súa sentenza do 15 de abril de 1988.

31 TSX de Canarias na súa sentenza do 28 de maio de 2007.

dos feitos constitutivos de infracción, a súa reiteración por parte da persoa responsable e o grao de culpabilidade de cada un dos infractores.

Considerarase como circunstancia atenuante a paralización das obras ou o cesamento na actividade ou uso, de modo voluntario, tras a inspección e a pertinente advertencia por axente da autoridade, e como circunstancia agravante o incumprimento dos requirimentos efectuados pola Administración para a paralización das obras e a restauración da orde urbanística, a obstrución á función inspectora e aquelas outras que se determinen regulamentariamente.

Cando concorra algunha circunstancia agravante, a sanción impoñerase sempre en contía superior á terceira parte do seu máximo. Se concorre algunha circunstancia atenuante e ningunha agravante, se impoñerá na súa contía mínima.

O responsable da infracción terá dereito a unha redución do 80% da multa que se haxa de impoñer en caso de que repoña por si mesmo a realidade física alterada antes da resolución do procedemento sancionador.

En ningún caso a infracción urbanística pode supoñer un beneficio económico para o infractor. Cando a suma da sanción imposta e do custo das actuacións de reposición dos bens e situacións ao seu primitivo estado botase unha cifra inferior ao devandito beneficio, incrementarase a contía da multa ata alcanzar o montante deste.

O órgano competente para a imposición da sanción conforme ao artigo 222 da LOUGA, e posto que se trata de infraccións leves, será nos Concello o Alcalde.

## 11 Conclusións

As Ordes de execución configúranse á vez como actos de gravame, na medida que se trata dun mandato dirixido aos propietarios para que cumpran co deber de conservación da propiedade, configurado este como parte do Dereito de Propiedade, e actos declarativos de dereitos na medida que lexitiman dende o punto de vista urbanístico a realización das obras que se ordenan para restablecer o cumprimento do deber.

Este tipo de mandato vaise exercitar polas Administracións Públicas no exercicio da potestade de policía.

As ordes de execución perseguen o que voluntariamente non se realizou, isto é, se ben os propietarios polo simple feito de selo teñen un deber como parte do contido do dereito de propiedade, que é o de conservalos nas axeitadas condicións de seguridade, habitabilidade, funcionalidade, salubridade e ornato público, ante a falta do cumprimento do deber, as administracións públicas no exercicio das súas competencias principalmente urbanísticas, cuxo ámbito se estende á intervención no exercicio das facultades dominicais relativas ao uso do solo e edificación, comprendendo a facultade de esixir aos propietarios o cumprimento das obrigas impostas legalmente, van ditar as ordes de execución como mecanismo para garantir o cumprimento da función social da propiedade.

Fronte á competencia estatal para regular as condicións básicas da propiedade, a regulación das ordes de execución é competencia autonómica, tal e como se deriva da STC 61/1997 do 20 de marzo.

A lei urbanística galega vai regular o contido do deber de conservación e como mecanismo de intervención administrativa vai regular as ordes de execución no artigo 199 e 203 da LOUGA e no RDUG.

A regulación non é unha regulación moi extensa a diferenza do que sucede noutras normas autonómicas que son máis detallistas, como a Aragonesa. Hai moitos aspectos que a Lei non regula e que deu lugar a que as ordenanzas municipais completen esta regulación que noutras Comunidades Autónomas xa se recolle na Lei.

A Lei Urbanística Galega non recolle expresamente como mecanismo de reacción ante un incumprimento das ordes de execución a posibilidade do exercicio da potestade expropiatoria por incumprimento de función social da propiedade que se recolleron outras normas autonómicas como é o caso da andaluza, a madrileña ou a extremeña. En Galicia esta posibilidade recóllese noutra norma que é a Lei de Vivenda.

Tampouco recolle expresamente a Lei Galega, nos artigos que dedica ás ordes de execución, a posibilidade de que os órganos competentes en materia de protección do patrimonio poidan ditar as ordes de execución para cumprir co especial deber de conservación que se proxecta sobre estes, a diferenza do que acontece noutras leis autonómicas como a Valenciana ou a Madrileña.

Así e todo se recolleu de xeito detallado unha clase de ordes de execución que responden ao espírito da Lei na medida en que esta non só regula a ordenación urbanística senón tamén a protección do medio rural. Estas regúlanse no artigo 203 da LOUGA e supoñen unha manifestación da protección do medio que recolle a Constitución Española no artigo 45 que recoñece, así mesmo, o dereito a un medio axeitado. Esta regulación enlázase coa existente en Galicia sobre prevención e defensa contra incendios forestais que recolle a posibilidade de que a Administración dite as ordes de execución a que se refire a LOUGA.

Existirán tantas clases de ordes de execución como medidas en cada caso haxa que adoptar para cumprir as condicións que definen o deber de conservación. Máis alá deste nivel poderemos estar ante a ruína dun inmovible, en cuxo caso o deber de conservación cesa, ou ante obras de mellora (por razóns estéticas ou turísticas, entre outras) que non sendo á súa vez de conservación se terán que realizar a custa do ordenante.

Cada unha desas condicións que conforman o deber de conservación só se definirán acudindo á lexislación sectorial, ao plan e ás ordenanzas municipais.

O procedemento que se utilizará na tramitación dun expediente de orde de execución, cuxas notas básicas se recollen na Lei e Regulamento Autonómico, será fundamentalmente o procedemento administrativo común e ante un incumprimento da orde de execución poderán impoñerse multas coercitivas ou proceder á execución subsidiaria, ademais de como vimos, á expropiación nos supostos de incumprimento de función social da propiedade.



A Lei urbanística Galega tamén regula que facer ante unha orde de execución ilegal e ante unha obra realizada sen orde de execución ou sen se axustar a ela, así como a clase de infracción e sancións que corresponden ante un incumprimento desta.

Pódese considerar que a regulación legal galega das ordes de execución hai que complementala con outras normas legais e de natureza regulamentaria. É, polo tanto, unha regulación que non é suficiente, se ben, recolleu os principios básicos das ordes de execución, aínda que, tendo en conta a existencia dunha xurisprudencia abundante das ordes de execución, talvez nas próximas normas urbanísticas que se puidesen chegar a ditar na Comunidade Autónoma de Galicia, e á vista das regulacións que fixeron outras Autonomías, esa regulación legal débese de completar.

## Bibliografía

GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. "Deber urbanístico de conservación de inmoables e ordes de execución de obras". *Revista práctica urbanística*. A Lei 2264/2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano. *Leccións de Dereito Urbanístico*, editorial Cívitas, 1981.

SÁNCHEZ GOYANES Enrique en *Dereito Urbanístico de Galicia*. Editorial O Consultor dos Concello e Xulgados. Ano 2004.

RAMOS MEDRANO J.A. "As dúas caras da Orde de Execución", *Revista de Dereito Urbanístico*, núm.127, 1992.

FERRANDO CORELL, José V. "O deber normal de conservación e o seu límite: a evolución dun concepto". *Revista de Dereito Urbanístico* núm. 207, Xaneiro 2004.

## Repertorio xurisprudencial

### Tribunal Constitucional

- STC 61/1997 do 20 de marzo.

### Tribunal Supremo

- STS do 24 de novembro de 1969
- STS do 10 de xullo de 1980
- STS do 17 de maio de 1983
- STS do 8 de novembro de 1983
- STS do 24 de xuño de 1985
- STS do 5 de outubro de 1987

- STS do 15 de abril de 1988
- STS do 17 de abril de 1989
- STS do 9 de decembro de 1993
- STS do 27 de decembro de 1994
- STS do 7 de febreiro de 1995
- STS do 16 de xuño de 1997
- STS do 5 de decembro de 1997
- STS do 1 abril de 1998
- STS do 6 de xuño de 1998
- STS do 23 de febreiro de 1999
- STS do 6 de novembro de 2001
- STS do 1 de xullo de 2002
- STS do 9 de outubro de 2002
- STS do 10 de outubro de 2003

### Tribunal Superior de Xustiza

- STSX do País Vasco do 14 de abril de 1999
- STSX de Madrid do 6 de xuño de 2000
- STSX de Madrid do 14 de outubro de 2004
- STSX del País Vasco do 16 de outubro de 2006
- STSXde Canarias do 28 de maio de 2007

Regap



ESTUDIOS E NOTAS