

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

46
Regap

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal:
Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Sandiás y del Consorcio
Contra Incendios y Salvamento de la Comarca de la Limia (España)
rivelangel@gmail.com

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

Regap



ESTUDIOS Y 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 generales. Origen y naturaleza 2. Fundamento normativo de las órdenes de ejecución: Los deberes de los propietarios del suelo 3. Clases de órdenes de ejecución según su finalidad 4. Límites del contenido normal del deber de conservación que condicionan las órdenes de ejecución 5. Las órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural 6. Las órdenes de ejecución y el patrimonio Cultural 7. Aspectos procedimentales 7.1. Inicio 7.2. Instrucción 7.3. Informe técnico 7.4. Informe jurídico 7.5. Trámite de audiencia 7.6. Resolución y notificación 7.7. Control del cumplimiento y reacción frente al incumplimiento 7.8. Costes derivados de la orden de ejecución 8. Protección de la legalidad urbanística 9. Suspensión o revisión de una orden de ejecución 10. Las infracciones y las órdenes de ejecución 11. Conclusiones. Bibliografía. Repertorio jurisprudencial.*

Relación de abreviaturas

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LOUGA	Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural en Galicia
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L. 30/1992)
LVG	Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia
RDUG	Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia
SS	siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TRLS	Texto Refundido de la Ley de Suelo
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

1 Conceptos generales. Origen y naturaleza

La Real Academia de la Lengua Española define la palabra “orden”, acepción 17, como: “Mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar.”

Dentro de la actividad urbanística nos encontramos con las Órdenes de Ejecución que se enmarcan dentro de las denominadas medidas de intervención administrativa.

Para un sector de la doctrina¹ *“la orden de ejecución es un acto administrativo, esto es, una declaración de voluntad de la Administración emitida en el ejercicio de una potestad administrativa, y sujeta por tanto en su formación al principio de oficialidad procedimental. El acto participa de las especialidades propias de los actos de policía, y se halla sujeto a las modulaciones derivadas de los preceptos específicos de la legislación urbanística que lo prevé y disciplina”*.

Nos encontramos, por tanto, ante un acto administrativo que va a emitir una Administración Pública con un fin, con un objeto. La Administración emitirá esa orden de ejecución en el ejercicio de una potestad administrativa, la potestad de policía, que se enmarca en el ejercicio de una competencia: la urbanística. Por ello, estamos ante una manifestación del ejercicio de la potestad de policía urbanística. Y en este sentido quienes ostentan claramente competencias en materia urbanística son los Ayuntamientos.

Así, la **Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)** regula en el artículo 25 las competencias de los municipios y, tras reconocer que el municipio va a ejercer competencias y que lo va a hacer dentro del marco de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas, recoge una serie de materias en las que van a ejercer competencias. Entre estas materias se encuentra “la Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.” Las órdenes de ejecución van a ser una manifestación de esta competencia que tienen en materia urbanística.

El ámbito de la competencia urbanística, viene configurado, entre otros aspectos, por la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación que comprenderá, a su vez, entre otras, la facultad de exigir a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la norma legal tal y como recoge el artículo 3.4.d de la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (en adelante LOUGA).

En la LBRL vamos a encontrar cómo se reconoce a los municipios una serie de potestades fundamentales, y también privilegios en la producción de sus actos. En este sentido, en el artículo 4 se reconoce a los municipios respecto a sus actos la presunción de legitimidad y la ejecutividad y les reconoce también las potestades de ejecución forzosa y sancionadora. Estos últimos se vuelven mecanismos fundamentales para lograr que el fin del acto se cumpla.

Con anterioridad, se ha puesto de relieve que cuando la Administración emita una orden de ejecución lo hará en el ejercicio de una potestad de policía. Pues bien, en el ámbito de los municipios el **Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales** establece en su artículo 1 que los

1 GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”. *Revista práctica urbanística*. La Ley 2264/2001.

Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados, entre otros casos que enumera, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.

Y ¿cómo va a intervenir? Pues, de acuerdo con el artículo 5 de este Decreto la intervención de las corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de régimen local.²

Ello nos hace de nuevo dirigirnos a la LBRL, y nos encontramos que el artículo 84 recoge una serie de medios que pone a disposición de los municipios para intervenir en la actividad de los ciudadanos.

Entre estas medidas se encuentran: “Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.”

Continúa el artículo estableciendo que la actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue. Estos principios estarán presentes cuando se dicte una orden de ejecución.

La intervención administrativa, que se ejercerá por los Ayuntamientos en el ejercicio de las competencias urbanísticas que tiene atribuidas, obedece a la necesidad, en relación al ejercicio de las facultades relativas a la propiedad del suelo, de que se cumpla por parte de los propietarios con los deberes inherentes a la propiedad del suelo. La orden de ejecución es, por tanto, un medio para cumplir con la función de policía que les incumbe a los municipios, (aunque también a otras Administraciones), en el ejercicio de sus competencias.

Como manifiesta el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en su Sentencia de 1 julio de 2002, *“nace así la potestad correlativa de los Ayuntamientos u otros órganos competentes legalmente para dictar órdenes de ejecución que garanticen la seguridad, salubridad y ornato de las construcciones, constituyendo, como expresa el artículo 5, apartado c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.”*

El Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de diciembre de 1997 establece, después de hacer referencia a los deberes inherentes al derecho de propiedad, que *“para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, el apartado 2 del mismo artículo 181 LS confiere a los Ayuntamientos potestades de policía por las que, siguiendo el debido procedimiento y respetando las exigencias de congruencia y proporcionalidad de la intervención jurídico-administrativa, se pueden imponer a los propietarios a que se refiere el artículo 181.1 órdenes concretas e individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de obras [artículo 5, c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales], con la finalidad de mantener los edificios y demás objetos protegidos en las debidas condiciones de uso, conforme a su destino propio”*

2 Redacción dada por el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre.

Estas medidas no tienen naturaleza sancionadora, por lo que sólo se deben seguir las normas generales del procedimiento administrativo. Como señala una parte de la doctrina la orden de ejecución es un acto administrativo y, en consecuencia, su régimen jurídico y sus requisitos en cuanto a contenido, motivación y forma son los que resultan de los arts. 53, 54 y 55 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³.

En la generación de una orden de ejecución deberán de observarse una serie de requisitos:

- a) Concurrencia de los motivos que la fundamentan cuya realidad debe ser patente.
- b) Debe adoptarse el acto de intervención menos restrictivo de la libertad individual.
- c) Debe de existir congruencia entre los presupuestos de hecho y los fines de la medida, así como proporcionalidad.

Por su parte, Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso, reconocen el **doblo efecto de la orden de ejecución** ya que por un lado supone un mandato al propietario para la realización de unas obras determinadas (propio por tanto de un acto de gravamen) mientras que, por otro lado, se le legitima urbanísticamente para la realización de dichas obras (propio de un acto favorable o declaratorio de derechos) rigiéndose por el mismo régimen prescrito para la licencia urbanística. Como manifiestan los autores *“la anomalía solo encuentra explicación en el hecho de que la licencia y la orden de ejecución poseen idéntico efecto final: la legitimación de actos de edificación o uso del suelo”*⁴.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

2 Fundamento normativo de las órdenes de ejecución: los deberes de los propietarios del suelo

La Constitución Española, en el artículo 33, reconoce que la función social del derecho de propiedad modulará su contenido de acuerdo con las leyes.

A la hora de hablar de leyes en el Derecho urbanístico español es preciso referirse, dentro del marco constitucional, a la **Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo**, relativa a los recursos de inconstitucionalidad 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990, 2488/1990, contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y recursos de inconstitucionalidad acumulados a los anteriores 2337/1992, 2341/1992 Y 2342/1992, frente al texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Esta sentencia fija el alcance de las competencias en materia urbanística. En lo que interesa a la materia de este trabajo, se obtienen de ella en relación a las órdenes de ejecución una serie de consideraciones:

3 GONZÁLEZ PÉREZ J., *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido de 1992)*, Editorial Civitas, 1993. Citado en GIRALT FERNÁNDEZ Franc. “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”. *Revista práctica urbanística*. La Ley 2264/2001

4 GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y PAREJO ALFONSO Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Civitas, 1981, páginas 287 y 290.

El deber de conservación que corresponde a los propietarios se regulaba en el artículo 245 del TRLS de 1992 y este precepto no fue declarado inconstitucional en su apartado primero, que establecía que *“los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el artículo 21.1.”* Este artículo 21 regulaba los deberes básicos de uso, conservación y rehabilitación inherentes a la propiedad y tampoco fue declarado inconstitucional. Aquí, es preciso reseñar, que el TC en la Sentencia destacó que los deberes de conservación son manifestación de la función social que se recoge en el artículo 33.2. de la CE antes citado.

Sin embargo, el apartado segundo del artículo 245, que establecía que los Ayuntamientos y, en su caso, los demás órganos competentes ordenarían la ejecución de obras para conservar las condiciones que establecía el artículo 21.1., fue declarado inconstitucional y nulo en cuanto aprobado por el Estado con eficacia supletoria, por ser competencia de las Comunidades Autónomas su regulación.

También el artículo 246.2 fue objeto de estudio por el TC en esta Sentencia y consideró que formaba parte de las condiciones básicas de la propiedad en conexión con el artículo 21, y declaró que *“sobre el propietario de toda clase de terrenos y construcciones pesa el deber básico de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y quedarán sujetos igualmente a las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana (art. 21.1)”*. Además añade *“Finalmente, dispone que el coste de las obras necesarias para hacer efectivos tales deberes será sufragado por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable (art. 21.2 T.R.L.S.). Salta a la vista que se limita a formular unos deberes genéricos y mínimos que habrán de ser colmados por la legislación sectorial aplicable dictada en el marco del sistema competencial en materias como patrimonio histórico o medio ambiente, entre otras.”*

Sí fueron declarados inconstitucionales y nulos en cuanto a su aprobación por el Estado con eficacia supletoria los apartados primero y tercero del artículo 246 del TRLS del 92 que recogían, respectivamente, que los Ayuntamiento y los organismos podían dictar órdenes de ejecución por motivos de interés turístico y estético, y que los propietarios de bienes incluidos en catálogos podían recabar para su conservación la cooperación de las Administraciones competentes que habrían de prestarla en condiciones adecuadas cuando tales obras excedieran de los límites del deber de conservación.

Por tanto, de la Sentencia del TC 61/1997 puede concluirse que la regulación de las órdenes de ejecución será competencia de las Comunidades Autónomas mientras que la regulación del uso, conservación y rehabilitación la encontraremos tanto en normativa estatal en cuanto a las condiciones básicas de la propiedad como en normativa de las Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de las competencias urbanísticas, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación.

Considerando la distribución de competencias nos encontramos con que el actual **Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo** (en adelante **TRLRS 2008**) después de regular el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en el artículo 7 y sus facultades en el artículo 8, regula, en el artículo

9, los deberes y las cargas que se encuentran dentro del contenido del derecho de la propiedad del suelo.

El apartado 1 de ese precepto establece: *“El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.*

Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.”

Se están, por tanto, regulando condiciones básicas de la propiedad: Se está regulando que el uso ha de ser compatible con la ordenación territorial y urbanística, y se está regulando el deber de conservación de los propietarios que se extiende a conservar la propiedad en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Esta expresión, *“legalmente exigibles”*, constituye una verdadera norma en blanco ya que será preciso acudir a la normativa sectorial aplicable para determinar cuáles son esas condiciones que ante un incumplimiento habilitarán a la administración para dictar una orden de ejecución.

Se pretende regular, de manera global, que el deber de conservación y de uso, conforme a la ordenación territorial y urbanística, se proyecta respecto de todos los terrenos, las instalaciones, edificaciones y construcciones.

El apartado primero del artículo 9 continúa regulando lo siguiente:

- a) *“En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.”* Se está dotando de contenido al uso en suelo urbanizado dotado de edificabilidad estableciendo el deber de edificar en plazo.
- b) *“En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general; incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.”* En este párrafo se recogen deberes concretos, unos deberes, que en caso de incumplimiento, darán lugar a que se puedan dictar órdenes de ejecución en el sentido que recoja la legislación autonómica. Estamos ante una manifestación del derecho a un medio ambiente adecuado y al deber de conservarlo que proclama la Constitución en el artículo 45 y, como mecanismo de protección del mismo, podrán dictarse las órdenes de ejecución.

Continúa el precepto, en el apartado segundo, recogiendo una serie de deberes del propietario que quiera hacer valer sus facultades de uso de la propiedad en suelo rural y no estén sujetos a régimen de actuación de urbanización. Esos deberes podrán dar lugar a que en caso de incumplimiento se dicten órdenes de ejecución, como por ejemplo en el supuesto de que el propietario no costee y ejecute los trabajos para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o no se costeen y ejecuten las obras de conexión con los sistemas generales con su posterior entrega a la Administración.

En la LOUGA se reconoce en el artículo 4.a. como fines de la actividad urbanística asegurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas. En la LOUGA, el derecho de propiedad es objeto de regulación en cuanto a su contenido, y éste va a estar compuesto también por una serie de deberes. El artículo 9 de la LOUGA se refiere a ellos. Así, los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificaciones e instalaciones tienen una serie de deberes, obligaciones que se refieren al uso, conservación y rehabilitación.

Dentro de la primera modalidad, y al igual que se recoge en TRLS 2008, los propietarios deberán de destinarlos a los usos permitidos por el planeamiento urbanístico (art. 9.1.a). El contenido del deber de conservación viene definido como el deber de mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación (art. 9.1.b). Cada uno de los conceptos mencionados (funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad) son conceptos que necesariamente exigen de un análisis caso por caso y con aplicación de legislación sectorial y específica por razón de la materia para determinar su contenido e implican una exigencia para el propietario formando parte de la función social de la propiedad.

A su vez, el cumplimiento de exigencias técnicas o constructivas que se lleven a cabo para cumplir con estas condiciones será diferente según el destino de la propiedad y, además, vendrá condicionado por el necesario cumplimiento de la normativa reguladora de la protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación.

El artículo 9 de la LOUGA, definiendo su contenido, revela a su vez que el legislador tiene una especial consideración en cuanto a la protección del medio rural. Recuérdese que el propio título de la LOUGA menciona expresamente que regula además de la ordenación urbanística la protección del medio rural, que posteriormente se plasma en la definición del objeto de la Ley en el artículo 1. Y, así, como manifestación de esa regulación de la protección del medio rural, detalla cómo se va a plasmar en el medio rural el deber de conservación. Los propietarios de tierras conservarán y mantendrán el suelo natural y, en su caso, la masa vegetal en las condiciones precisas que eviten la erosión y los incendios, impidiendo la contaminación de la tierra, el aire y el agua.

No sólo se trata de proteger el medio rural, sino en un sentido más amplio, proteger el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que conlleva el deber de conservarlo (art. 45 CE).

También se concreta la exigencia de cumplir con el deber de conservación a que hace referencia el artículo 9.1.b. respecto de los propietarios del suelo urbano consolidado en el artículo 19.d. de la LOUGA.

En la regulación urbanística gallega, la LOUGA se complementa con el Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia (en adelante RDUG), que, como puede observarse, es anterior a la propia Ley, y por tanto, se aplicará en cuanto no contradiga la misma. Entre ambas normas puede observarse, probablemente derivado de este hecho descrito, una cierta asimetría en la regulación de las órdenes de ejecución. En la regulación de las órdenes de ejecución puede observarse como el RDUG no recoge de manera particular la protección del medio rural como ocurre en la LOUGA.

El Título II del RDUG recoge el capítulo II denominado Deber de conservación y ruina, y en su sección primera que se denomina “Deber de conservación” el artículo 24 establece un contenido descriptivo de dicho deber. Establece que los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico. La vinculación al uso específico preside adecuadamente las restantes exigencias del deber de conservación. A continuación establece, como deber inherente al derecho de propiedad, la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, añadiendo además que a la hora de cumplir con ese deber se hará con sujeción a las normas sobre rehabilitación del medio ambiente y del patrimonio histórico y arqueológico y sobre rehabilitación urbana.

Para García de Enterría y Parejo Alfonso la finalidad a la que se orienta el deber de conservación es triple, teniendo cada uno de los conceptos jurídicos indeterminados (seguridad, salubridad y ornato) su sustantividad propia.

Como destaca la STS de 6 de junio de 1998, sala tercera, sección quinta, no se requiere la concurrencia conjunta de todas ellas, para legitimar el dictado de una orden de ejecución.

El artículo 24 del RDUG también recoge que los propietarios de viviendas tendrán la obligación de mantenerlas en condiciones de habitabilidad de acuerdo con la normativa vigente y el planeamiento. Esta regulación de la habitabilidad, que además aparece con cierto detalle en el artículo 25, no aparece en la regulación estatal (Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) que tan solo se refiere a las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

En el artículo 25 del RDUG se recogen los objetivos que persiguen las medidas a adoptar en el cumplimiento del deber de conservación que regula el artículo 24. Estamos ante una cierta definición de las condiciones que configuran el deber de conservación.

- El objetivo de la seguridad es evitar el riesgo para las personas o los bienes mediante la conservación de la estabilidad y el acabado de las construcciones.
- El objetivo de la salubridad es no perturbar la salud o la higiene.
- El objetivo del ornato público es no incidir negativamente en la armonía del entorno conservando en todo caso las características estéticas de los bienes.

El artículo 25 del RDUG, desarrolla en el punto segundo los aspectos que tendrán que tenerse en cuenta para mantener las condiciones mínimas de habitabilidad, y en concreto establece que se atenderá a:

- a) La estanqueidad de la vivienda respecto de las inclemencias meteorológicas
- b) La resistencia y la indeformabilidad de los elementos estructurales y constructivos fundamentales de la edificación
- c) Mantenimiento de carpintería exterior
- d) La instalación de fontanería y saneamiento
- e) Existencia de suficiente ventilación y evacuación de humos y gases
- f) Instalaciones de electricidad
- g) Cualesquiera otras previstas en la legislación específica aplicable.

Por su parte **La Ley 8/2012 de 29 de junio de vivienda de Galicia, (en adelante LVG)** en su artículo 12 regula las obligaciones generales de las personas propietarias y usuarias y establece que estas están obligadas a mantener las viviendas en buen estado de conservación, uso, mantenimiento y seguridad.

Hasta este momento, se ha presentado el contenido del deber de conservación que formará parte del Derecho de propiedad. Ese deber, como se ha mencionado, configura parte de la función social de la propiedad, y su cumplimiento va a ser vigilado por la Administración en la medida en que la Ley la obliga a reaccionar y ejercer su potestad de policía y ordenar la ejecución de las actuaciones necesarias para garantizar su cumplimiento.

Para el cumplimiento de estos deberes y como reacción de la Administración ante la falta de petición de una licencia, se establece como mecanismo de intervención administrativa las Órdenes de Ejecución. Estas, por tanto, no se articulan para obligar a corregir edificaciones realizadas sin licencia o contra licencia, en cuyo caso, el modo de proceder por la Administración será mediante la reposición de la legalidad. Las órdenes de ejecución serán mandatos de la Administración dirigidos a los propietarios para restablecer las condiciones propias del deber de conservación, y en ocasiones, derivarán de la necesidad de realizar adaptaciones a circunstancias cambiantes fruto de las nuevas regulaciones normativas, (por ejemplo, por nuevas exigencias de seguridad).

En la legislación urbanística gallega encontramos la regulación de las órdenes de ejecución en el artículo 199 y 203 de la LOUGA y en los artículos que van del 24 al 31 del RDUG.

El artículo 199 de la LOUGA que se denomina *“Deber de conservación y órdenes de ejecución”* después de indicar que los propietarios de toda clase de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en las condiciones establecidas en el artículo 9 de la presente Ley, habilita a los Ayuntamientos para que con carácter imperativo y ante un incumplimiento, ordenen, de oficio o a instancia de cualquier interesado, mediante el correspondiente expediente y previa audiencia de los interesados, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización. Cuando la entidad de las obras lo requiera, establece, que el Ayuntamiento

exigirá la solicitud de licencia acompañada del proyecto técnico correspondiente. Esta última previsión, que también recogen otras legislaciones autonómicas, prevé el supuesto de que por la entidad de la obra se exija proyecto técnico y por esa misma entidad se exija la solicitud de licencia⁵. Frente a esta previsión, el Tribunal Supremo ha anulado, en muchas ocasiones, la exigencia de la licencia previa a la realización de las obras puesto que entiende que ésta se circunscribe al ámbito de voluntad del propietario mientras que es suficiente la orden de ejecución cuando se ha manifestado un incumplimiento por parte del obligado ya que esta supone la concesión de la licencia para ejecutarlas⁶.

El Art. 199.3 de la LOUGA establece que los Ayuntamientos también podrán ordenar las obras necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno, con arreglo a lo establecido en el artículo 104 de la misma Ley, tales como acabado, conservación, renovación o reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública, limpieza y vallado de terrenos edificables, y retirada de carteles u otros elementos impropios de los inmuebles.

En semejantes términos, el artículo 26 del RDUG prevé que para conservar las condiciones a que hace referencia el artículo 24 del mismo reglamento (de conservación), los Ayuntamientos ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias.

Por tanto, nos encontramos ante un mecanismo al servicio de la Administración para conseguir el cumplimiento del deber de conservación. Reflejo de qué considera la jurisprudencia que son las órdenes de ejecución es lo manifestado por el **Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en su Sentencia de 1 Jul. 2002**, en su fundamento jurídico quinto, que establece que *“Las órdenes de ejecución de los artículos 181.2 y 182.1 del TRLS de 1976 sirven a las potestades municipales de intervención de los actos de edificación y uso del suelo respecto de la conservación de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificios, para mantenerlos en una situación idónea de conservación (artículo 245.1 TRLRS)”* y continua señalando que *“La policía administrativa sobre las edificaciones no se limita a las licencias urbanísticas necesarias para alzarlas y ocuparlas sino que se prorroga en el tiempo, tras la conclusión de las obras al amparo de una licencia no caducada y conforme a la ordenación urbanística, mediante la exigencia de los deberes de conservación adecuada de los edificios, que acompañan como deber a las facultades de su uso y disfrute que comprende el derecho de propiedad conforme al artículo 348 del Código Civil (sentencias de 6 Nov. 2000, 5 Dic. 1997 y 12 Sep. 1997)”*.

Visto lo anterior, es posible concluir que el fundamento general de la aparición de una Orden de Ejecución se encuentra en el mantenimiento del orden urbanístico en sus más diversas manifestaciones.

5 TSJ del País Vasco en su sentencia de 16 de octubre de 2006: *“La necesidad de presentar proyecto técnico y solicitar licencia urbanística no puede relacionarse con la imprecisión de la orden, sino con la naturaleza y entidad de la obra a realizar y con la normativa a aplicar, lo que hará que en algunos casos la propia orden de ejecución sea título suficiente para la realización de las obras, y en otras sea necesario además la presentación de un proyecto de obras y licencia, como es el caso”*.

6 Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1969. También en el mismo sentido Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1980 o Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1987.

7 El artículo 181.2 y 182.1 del TRLS de 1976 a que se refiere la Sentencia del TS tiene su reflejo en el artículo 199 de la LOUGA.

3 Clases de órdenes de ejecución según su finalidad

Siguiendo el artículo 9 del TRLS 2008, y la LOUGA artículo 9 y 199 nos encontramos con unos deberes y una habilitación para actuar otorgada a la Administración para el caso de incumplimiento. Esta actuación se llevará a cabo a través de las órdenes de ejecución.

Así, y en atención al incumplimiento, podrá dictarse (respecto de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones):

- I. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de funcionalidad.
- II. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de seguridad.
- III. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de salubridad.
- IV. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de ornato público.
- V. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de habitabilidad según su destino.

Estos conceptos jurídicos indeterminados que definen las condiciones del deber de conservación, y que definen las clases de órdenes de ejecución, se van a regular en normas sectoriales y, por tanto, serán estas las que les doten de contenido. Las principales normas serán:

- La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación⁸.
- El código técnico de la Edificación.

8 Artículo 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación. Requisitos básicos de la edificación.

*1. Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos siguientes:

a. Relativos a la funcionalidad:

1. Utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.
2. Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.
3. Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.
4. Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.

b. Relativos a la seguridad:

1. Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.
2. Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.
3. Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

c. Relativos a la habitabilidad:

1. Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.
2. Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.
Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.
3. Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

2. El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones, de tal forma que permite el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.

También será el planeamiento el que ayude a definir y concretar estos conceptos, ya que, como establece la LOUGA, corresponde al planeamiento en suelo urbano consolidado (art. 54.e) la regulación detallada de los usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la edificación y de su entorno. Así mismo, le corresponderá fijar las mismas determinaciones en el suelo de núcleo rural (artículo 56.1.d).

En relación con la condición de mantenimiento del ornato público y la consecución de una armonía en el entorno, hay que recordar que el artículo 104 de la LOUGA establece una serie de normas de aplicación directa que se refieren a la adaptación al ambiente. Normalmente serán los planes generales los que establezcan condiciones estéticas de las edificaciones siempre con la pretensión de adaptarse al entorno y en muchos casos a la tradición. Esta función del planeamiento viene reflejada en el artículo 3.1.k de la LOUGA al recoger, como fines de la competencia urbanística del planeamiento, orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular en los casos en los que fuera necesario sus características estéticas. Se concreta, como contenido a determinar por el planeamiento, en el artículo 59.b) de la LOUGA, cuando reconoce que le corresponderá al planeamiento la determinación de las condiciones estéticas y características de diseño de las construcciones, incluyendo los materiales y colores a emplear en la fachada y cubierta de las edificaciones, así como las normas de protección y mantenimiento (artículo 59.c).

También encontraremos determinaciones en la legislación reguladora del patrimonio cultural.

La existencia de diferentes clases de órdenes de ejecución no impide concluir que van a tener todas un contenido común. Estas, deben ser precisas y concretas, no siendo admisibles intimaciones genéricas, siempre dentro de lo racionalmente posible y previsible a su vez. Deben concretar el plazo para su cumplimiento y la valoración de las obras que se ordenan para que el interesado pueda defenderse y objetar lo que estime procedente sobre dicha obligación.

Las órdenes de ejecución no afectan a la facultad de edificar sino al disfrute del aprovechamiento garantizando y que éste se realice en las debidas condiciones.

4 Límites del contenido normal del deber de conservación que condicionan las órdenes de ejecución

Se trata en este apartado de acercarse a los límites del contenido normal del deber de conservación que van a incidir en el dictado de las órdenes de ejecución.

Así, el límite del contenido normal del deber de conservación incidirá en la orden de ejecución en el sentido de que superado aquel, el coste de lo ordenado no será asumido por el propietario sino por el ordenante.

Las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento constituyen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la reglamentación técnica hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación conforme a lo previsto en la disposición final segunda de esta Ley.

El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad”.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

El contenido normal del deber de conservación determinará también que, superada una determinada cuantía, ya no habrá lugar a una orden de ejecución sino a la tramitación de un expediente de ruina.

Regulación:

- a) El contenido normal del deber de conservación, (artículo 9 de la LOUGA) condicionará la orden de ejecución. De esta forma, hasta el límite de ese deber las obras se ejecutarán a costa de los propietarios (apartado 3 del artículo 199 de la LOUGA). Esto será también aplicable cuando la Administración dicte órdenes de ejecución por motivos turísticos o culturales y no se supere el contenido normal del deber de conservación. En el supuesto de que se rebase ese límite para obtener mejoras de interés general, las obras necesarias, serán a cargo de la Administración que las dictó (apartado **1º párrafo último del artículo 9 TRLS 2008 y párrafo último del apartado 3º del artículo 199 de la LOUGA**). **En este mismo sentido se pronuncia el artículo 29 y 30 del RDUG, y también en el artículo 31 respecto del deber de adaptación de los inmuebles a las condiciones de su entorno.**

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 1 de julio de 2002, en su fundamento jurídico sexto recoge que *“En la sentencia de 21 Sep. 2000 se distinguieron las órdenes de ejecución exigidas por la conservación, salubridad y ornato de un edificio ordinario de las que persiguen el interés público distinto de satisfacer exigencias turísticas o estéticas e imponen obras de conservación de mejora o de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública por las expresadas razones de interés turístico o estético (artículo 182.1 y 3 del TRLS de 1976 y 246.2 del TRLRS de 1992).*

Estas obras también implican un deber que debe ser soportado por el propietario, pero presentan la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento normal de los edificios, no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño. La consecuencia es que los gastos correspondientes deben correr con cargo a los fondos de la Administración que las ordene”.

Esta obligación de la Administración, de asumir los gastos inherentes a la orden de ejecución o a parte de la misma (ya que una orden de ejecución puede contener actuaciones que se encuadren dentro del contenido normal de conservación, pero también actuaciones por encima de este nivel o contenido normal), se recoge en la normativa urbanística de otras CCAA⁹.

- b) El apartado tercero del artículo 9 de la LOUGA fija como límite del contenido normal del deber de conservación, para el caso de las construcciones, *“la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo.”*

⁹ Ejemplo de ello, el artículo 253.2 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón: *“En todo caso, el municipio deberá costear íntegramente la parte del presupuesto de la orden de ejecución que supere el contenido normal del deber de conservación.”*

Esta delimitación nos conduce a establecer como límite al deber de conservación la declaración de ruina¹⁰. De este modo, cualquiera de los supuestos que darán lugar a la declaración de ruina van a implicar la extinción del deber de conservación del propietario.

En cuanto a los supuestos que darán lugar a la declaración de ruina legal podemos diferenciar conforme al artículo 201 de la LOUGA:

Cuando el coste de las obras necesarias exceda de la mitad del coste de reposición de la edificación o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo

Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales fundamentales,

Cuando la adecuada conservación del edificio, requiera la realización de obras que no puedan ser autorizadas por encontrarse este fuera de ordenación.

En estos tres supuestos cesará el deber de conservación y por tanto la Administración no dictará órdenes de ejecución. En esta misma línea el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de junio de 1985 ha señalado que las obras de reparación frente a las de reconstrucción constituyen la línea divisoria o frontera entre las órdenes de ejecución y el estado de ruina.

Por tanto, en el supuesto de ruina no procederá que la Administración dicte una orden de ejecución sino que declare el estado ruinoso de la edificación con las consecuencias que le son inherentes a dicha declaración. Sin embargo, hay que tener presente que el propietario incumplidor de las órdenes de ejecución será el único responsable de la ruina posterior, y que, en este supuesto, nos encontraremos ante la posibilidad de aumentar el límite del deber de conservación a aquellas obras necesarias pero que derivan del incumplimiento¹¹.

Junto al reconocimiento de la existencia de un límite negativo al deber del propietario de soportar las órdenes de ejecución: la declaración de ruina del inmueble, se establece, así mismo, unas excepciones al inicio del expediente de ruina. Estas excepciones serán:

- las actuaciones urgentes tendentes a conseguir la seguridad de las personas y bienes.
- la ruina de los bienes de interés cultural¹².

10 En semejantes términos STS de 9 de diciembre de 1993: *“deber éste que tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina —art. 183 del texto refundido—, pues cuando resulta procedente la demolición del edificio se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación”*

11 Así lo ha recogido la Ley 3/2009, de 17 de julio, de Urbanismo de Aragón en el artículo 254.

12 STS. Sala tercera. 1 de julio de 2002. Fundamento Jurídico séptimo: *“el deber del propietario de soportar estas órdenes de ejecución tiene como límite negativo la declaración de ruina del inmueble (sentencias de 23 de Feb. de 1999, dejando a salvo, como es lógico, actuaciones urgentes de seguridad o la especificidad de la ruina de los bienes de interés cultural (sentencia de 24 Jun. 2002, en el recurso de casación 7730/1997).”*

La jurisprudencia ha reconocido que durante la sustanciación y/o dictada la resolución de ruina no caben órdenes de ejecución, salvo las imprescindibles para mantener la seguridad de las personas y los bienes, o evitar la caída de la construcción o sus elementos¹³. Así mismo, si no se declara la ruina podrán dictarse órdenes de ejecución posteriores¹⁴.

- c) Por último, existe un límite positivo recogido por la jurisprudencia que consiste en la no vulneración del contenido o núcleo esencial del derecho de propiedad manifestado en el derecho que tiene un propietario de usar, disfrutar de su propiedad, siendo conforme con el planeamiento, ejecutada y concluida conforme a licencia, y en adecuadas condiciones de conservación.

En estos supuestos, el Tribunal Supremo ha reconocido que no son viables órdenes de ejecución, ni siquiera financiadas por los ordenantes, privando del uso, aunque sea temporal, de la propiedad. Es decir, privando de un aprovechamiento que tenía adquirido con el objetivo de realizar reordenaciones o remodelaciones¹⁵. Este tipo de órdenes no serán viables y habría que acudir a otras figuras urbanísticas para conseguir estos fines.

5 Las órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural

El artículo 199 de la LOUGA, rubricado *“Deber de conservación y órdenes de ejecución”* se encuadra dentro del capítulo II del título VI de la LOUGA (*“Intervención en la edificación y uso del suelo”*) encabezando la sección II relativa al *“deber de conservación y ruina”*. Por su parte, el artículo 203 se encuadra en la sección III, *“Fomento de la conservación y Rehabilitación de las edificaciones tradicionales”*, del mismo capítulo y título. Frente a una regulación genérica del artículo 199 del deber de conservación y órdenes de ejecución, en el artículo 203 se recoge una regulación específica tanto del deber de conservación como de las órdenes de ejecución que se van a poder dictar en unas determinadas clases de suelo (rústico y de núcleo rural).

Caber recordar que la LOUGA, tal y como recoge en su título y en el artículo 1 tiene como objeto no solo la ordenación urbanística sino también la protección del medio rural. Pues

13 STS de 23 de febrero de 1999.

14 STS de 16 de junio de 1997.

15 Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de julio de 2002 estableció que *“existe también, no obstante, el límite positivo de que las órdenes de ejecución no pueden contradecir en ningún caso el legítimo derecho a la edificación [artículo 23.1 d) del TRLRS] que asiste a todo propietario que ha incorporado a su patrimonio una edificación ejecutada y concluida con sujeción a una licencia urbanística y conforme a la ordenación urbanística aplicable. En la medida en la que el propietario ostenta el derecho a usar y disfrutar libremente de edificios destinados al uso que les atribuye el planeamiento en condiciones adecuadas de conservación, carece la Administración de potestad para imponerle órdenes o mandatos de ejecución dirigidas contra el núcleo constitucionalmente garantizado del derecho de propiedad del suelo, en cualquiera de sus configuraciones dogmáticas (artículo 33.1 CE). Excede de cualquier obligación inherente al derecho de propiedad soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos, lo que el acto impugnado denomina «reordenación urbanística del edificio» y que consiste en la privación definitiva del aprovechamiento de una parte de lo edificado, de la privación siquiera sea temporal del uso del edificio para realizar las obras de reordenación impuestas y de soportar una remodelación del mismo incluso en su fachada exterior.*

No puede encontrarse, desde luego, cobertura a dicha actuación en las ordenanzas y bandos a que alude el artículo 84.1 a) de la Ley 7/1985. Ni por su forma o apariencia externa, ni por el contenido del acto, ni por el órgano municipal del que emana ni por su procedimiento de elaboración puede admitirse que nos encontremos ante una ordenanza municipal o ante un bando del Alcalde, por lo que es evidente que la sentencia recurrida es errónea en su apreciación.”

bien, este artículo 203 se encuadra dentro de esta pretensión de regulación de la protección del medio rural.

El artículo 31.2.d. de la LOUGA establece como deberes de los propietarios del suelo rústico realizar o permitir realizar a la administración competente los trabajos de defensa del suelo y la vegetación necesarios para su conservación y para evitar riesgos de inundación, erosión, incendio, contaminación o cualquier otro riesgo de catástrofe o simple perturbación del medio ambiente, así como de la seguridad y salud públicas.

Como se ha señalado tanto en el artículo 9 del TRLS del 2008 como en el artículo 9 de la LOUGA se establecen determinados deberes de los propietarios de suelo rural.

Ante estos deberes, y para el caso de incumplimiento, la normativa urbanística gallega habilita a la administración competente para el ejercicio de la potestad de policía urbanística a través de las órdenes de ejecución reguladas en el artículo 203 de la LOUGA: *“Órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural”*.

En dicho artículo, se habilita al Alcalde o al Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para dictar órdenes de ejecución de las obras necesarias que garanticen el deber de conservación definido en el artículo 9.

La norma atribuye competencias a la Administración Local y a la Administración Autonómica. Dichas competencias se distribuyen en función de la clase de suelo.

Es de destacar, que el artículo 203 de la LOUGA establece una regulación potestativa y no imperativa al optar por la expresión *“podrá ordenar”*, a diferencia de lo que ocurre en el artículo 199 que, con carácter imperativo, establece que la administración *“ordenará”* las obras necesarias para conservar las condiciones del artículo 9.

A continuación, el precepto establece una serie de obras que podrán conformar el contenido de las órdenes de ejecución. Así, establece en el apartado a) que podrán ordenarse las obras necesarias para adaptar los inmuebles a las condiciones de su entorno, tales como la conservación y reforma de fachadas o espacios visibles desde las vías públicas y la retirada de carteles u otros elementos impropios de los inmuebles rústicos. Estas obras se acercan al deber de conservación para lograr el mantenimiento del ornato público y, cabe aquí recordar que, en el supuesto de que las obras que se exijan vayan más allá de su contenido, se realizarán a costa de la Administración ordenante. Además hay que tener en cuenta su conexión directa con el artículo 104 de la LOUGA que regula normas de aplicación directa de adaptación al ambiente.

En el apartado b) establece que podrán ordenarse las obras de rehabilitación de inmuebles y edificios de acuerdo con lo establecido en el planeamiento urbanístico.

Podrán ordenarse, de acuerdo con el apartado c), las obras que garanticen el destino rústico o características de la finca, incluyendo la eliminación de elementos impropios de su finalidad o que supongan un riesgo de deterioro del medio ambiente, del patrimonio cultural o del paisaje.

En relación con la regulación que realiza el artículo 203 LOUGA de órdenes de ejecución que afectan a suelo rústico y también a núcleos rurales, y el artículo 199, de carácter más

global, hay que traer a colación la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra incendios forestales, modificada por la ley 7/2012, de 28 de junio de Montes de Galicia, que regula expresamente órdenes de ejecución que deberán dictar las entidades locales para la prevención y defensa contra incendios forestales. Esta Ley establece en el artículo 7, "Competencias de las Entidades Locales," que corresponde a los Ayuntamientos y a otras entidades locales, según su apartado d), "*Ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar y mantener el suelo y la biomasa vegetal en las condiciones precisas que eviten los incendios, en consonancia con los artículos 199.2 y 9.4 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.*"

A continuación, establece concretamente, que a la Administración Local corresponde la ordenación y ejecución subsidiaria de la gestión de la biomasa en los términos de los artículos 21, 22 y 23 de dicha Ley 3/2007, contando para ello con la colaboración técnica y/o económica de la Xunta de Galicia.

6 Las órdenes de ejecución y el patrimonio cultural

Uno de los ámbitos tradicionales de las órdenes de ejecución lo constituye el patrimonio histórico como se pone manifiesto en la normativa patrimonial estatal.

El artículo 36 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, señala que "*Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes.*" También establece que "*Cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el inventario general no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1 de este artículo, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria. Asimismo, podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad. La Administración competente también podrá realizar de modo directo las obras necesarias, si así lo requiere la más eficaz conservación de los bienes.*"

El Artículo 25 de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia se refiere al deber de conservación que le corresponde a los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia, cuidándolos y protegiéndolos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro.

A continuación, en su apartado segundo, establece una obligación para los poderes públicos de garantizar la protección, conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural de Galicia. Y, considerando la distribución competencial actual, será la Consellería de Cultura quien velará por el cumplimiento del deber de conservación de estos bienes. No obstante, en el supuesto de que sea la Administración Local la que esté velando por el cumplimiento del deber de conservación de una propiedad que esté afectada por algún régimen de protección Histórico-Cultural deberá recabar, antes de dictar la orden de ejecución, la autorización de la Dirección General de Patrimonio, donde se fijarán las condiciones sectoriales

a tener en cuenta para la ejecución de las obras. Esta exigencia responde a la misma que se exige para la concesión de una licencia de acuerdo con el artículo 196.5 de la LOUGA.

En este punto, es preciso señalar que la jurisprudencia ha constatado que en aquellos casos en que la Administración Local tenga que dictar una orden de ejecución afectando a inmuebles que se encuentre bajo algún régimen de protección que derive de una Ley sectorial deberá recabar previamente la autorización de la Administración sectorial tal y como deja manifiesta Enrique Sánchez Goyanes¹⁶.

No obstante, existe una excepción a la necesidad de esas autorizaciones. Dicha excepción es la derivada del supuesto de que exista peligro inmediato de producirse daños a las personas o peligro de derrumbe de la edificación tal y como manifiesta el artículo 26 del RDUG.

A la hora de hablar de patrimonio es preciso señalar que el artículo 75 de la LOUGA regula los catálogos. Los catálogos son instrumentos complementarios de los planes cuyo objeto es identificar las construcciones, recintos, jardines, monumentos, inmuebles u otros elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos, se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar. Respecto de los mismos, se establece una obligación en el apartado tercero de este artículo 75 consistente en que el planeamiento habrá de contemplar las medidas necesarias para la protección, conservación, recuperación y aprovechamiento social y cultural de los bienes incluidos en el catálogo. Para ello el planeamiento establecerá determinaciones concretas para su conservación, y su incumplimiento dará lugar a las correspondientes órdenes de ejecución.

Como medidas tendentes a incentivar el deber de conservación respecto de bienes que tengan un especial interés, el legislador autonómico ha previsto en el artículo 202 de la LOUGA que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma *“deberán incluir las partidas presupuestarias oportunas destinadas a acciones o subvenciones de conservación, mejora o recuperación de construcciones, edificaciones y elementos de carácter tradicional, así como a la rehabilitación de asentamientos y espacios protegidos de especial interés, atendiendo a las finalidades de la presente Ley, cuya gestión corresponderá al Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”*.

El artículo 30 del RDUG recoge la obligación de los propietarios de conservar los bienes incluidos en los catálogos de bienes a proteger de los instrumentos urbanísticos, y, reconoce a estos propietarios la facultad de recabar para ello la colaboración de las Administraciones competentes. Y, respecto de éstas, les obliga a prestar dicha colaboración en condiciones adecuadas cuando las obras necesarias excedan de los límites del deber de conservación.

7 Aspectos procedimentales

Las órdenes de ejecución son actos sometidos a las reglas formales de los procedimientos administrativos. Como novedad, el ordenamiento urbanístico implanta un procedimiento que se articula en las siguientes fases:

16 SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, en “Derecho Urbanístico de Galicia”. *Editorial El Consultor de los Ayuntamiento y Juzgados*. Año 2004, pág. 953.

7.1 Inicio

Tal y como establece el art. 199 de la LOUGA, y el artículo 26 del RDUG puede iniciarse:

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

Darán lugar al inicio de oficio las siguientes actuaciones:

- a) Como consecuencia de la actuación de algún servicio municipal que detecte la existencia de un incumplimiento de los deberes de conservación o rehabilitación.
- b) Como consecuencia de informes evacuados por los servicios técnicos en las inspecciones programadas que se realicen.
- c) Cuando los informes técnicos resultantes de la correspondiente inspección técnica así lo recojan.
- d) Por denuncia.

Una de las causas de inicio de oficio es el ejercicio de la **inspección urbanística**. Forma parte del ámbito de la competencia urbanística la competencia en materia de disciplina urbanística que, entre otras, comprende las facultades de inspeccionar las obras, edificaciones y usos del suelo para comprobar el cumplimiento de la legalidad urbanística¹⁷.

De la inspección urbanística puede resultar el inicio del expediente que dé lugar a dictar una orden de ejecución.

La inspección urbanística viene regulada en la legislación autonómica Gallega en el artículo 208 de la LOUGA, dentro del capítulo III del título VI denominado “*Intervención en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística*”, en este título se encuentra el artículo 199 y 203 que se refieren a las órdenes de ejecución. Así mismo también encuentra regulación en el RDUG.

Las órdenes de ejecución serán también utilizadas por las Administraciones Locales como consecuencia de la realización de las **inspecciones periódicas** a las que se refieren el artículo 200 de la LOUGA. Este artículo señala que por Ordenanza fijada por el Ayuntamiento se establecerán las edificaciones que quedan sujetas a esta obligación en función de su antigüedad y, en todo caso, incluirán todas las edificaciones catalogadas o de antigüedad superior a cincuenta años, los plazos y las condiciones en que haya de realizarse la inspección técnica de las edificaciones a cargo de facultativo competente¹⁸. El informe que realice el facultativo competente será remitido al Ayuntamiento, y es entonces, cuando en aplicación del artículo 199 el Ayuntamiento podría dictar órdenes de ejecución de las obras que son necesarias realizar ante un incumplimiento.

17 Artículo 3.5.a. de la LOUGA.

18 Así, por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora del deber de conservación, de la inspección técnica de edificaciones y de la declaración de ruina del Ayuntamiento de Ourense en los artículos 19 y s.s., o la Ordenanza de conservación y rehabilitación de inmuebles del Ayuntamiento de la Coruña en sus artículos 27 y s.s.

En cuanto al inicio a **instancia de parte**, es preciso recordar la existencia de la acción pública en materia urbanística. Ésta va a permitir que cualquier persona pueda exigir de la Administración competente que se examine la falta de cumplimiento de los deberes previstos en el artículo 9 de la LOUGA y, en consecuencia, exija a través de los medios establecidos el cumplimiento de los mismos.

7.2 Instrucción

A continuación, el órgano competente municipal (el Alcalde o persona u órgano en quien delegue) o el órgano competente de otra administración pública, ordenará incoar el expediente para determinar si existe un incumplimiento de los deberes del artículo 9 de la LOUGA y la necesidad consecuente de dictar orden de ejecución.

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del RDUG, deberá obrar en el expediente, con anterioridad a dictarse la orden de ejecución, informe técnico y jurídico por los servicios municipales y darse audiencia a los interesados.

7.3 Informe técnico

Serán los servicios técnicos los que determinen qué hechos concurren en cada supuesto, si hay o no un incumplimiento del deber de conservación, o por el contrario, si el estado de la edificación supera el límite que pueda dar lugar a una declaración de ruina y no a una simple orden de ejecución. En este supuesto, lo congruente sería el archivo del expediente de la orden de ejecución y la incoación de un expediente de ruina. Serán también los que determinen si se supera el contenido normal deber de conservación exigido, en cuyo caso la Administración se hará cargo del exceso. Será quien determine si es preciso iniciar o no un expediente de reposición de legalidad.

Los servicios técnicos, una vez informen de la existencia del incumplimiento del deber de conservación, (cualquiera que sea su manifestación: razones de funcionalidad, seguridad, ornato, salubridad, habitabilidad), fijarán las obras que son necesarias para restablecer el cumplimiento de dicho deber de conservación así como un presupuesto que refleje el coste de dichas obras, y el plazo que es preciso para realizarlas.

Por medio de las ordenanzas también se está regulando el contenido del informe técnico. Así, la Ordenanza de conservación y rehabilitación de inmuebles del Ayuntamiento de la Coruña en su artículo 15, y la Ordenanza municipal reguladora del deber de conservación, de la inspección técnica de edificaciones y de la declaración de ruina del Ayuntamiento de Ourense (Art. 10), establecen el siguiente contenido común de los informes:

- a) Situación del inmueble o inmuebles afectados por la actuación a realizar, determinando si está sujeto a algún régimen de protección o se encuentran fuera de ordenación.
- b) Descripción de los daños o deficiencias que presenta, indicando, en su caso, las posibles causas.
- c) Actuaciones necesarias para determinar y enmendar los daños o deficiencias detectadas y, en su caso, las medidas de seguridad a adoptar.



- d) Si la entidad de la obra exige proyecto técnico o dirección facultativa, de acuerdo con el criterio que se establezca para la solicitud de licencias en la legislación y en el planeamiento urbanístico vigentes.
- e) Determinación del plazo para el comienzo y ejecución de las actuaciones.
- f) Cuando conste, el titular de la propiedad y su domicilio a efectos de notificaciones¹⁹.

7.4 Informe jurídico

La finalidad del informe jurídico obedece a la necesidad de articular un mecanismo que coadyuve a reflejar la existencia de un *iter procedimental* conforme a la ley. Se trata de constatar cuál ha de ser el procedimiento administrativo a seguir. En el informe jurídico, y a la vista de la información que recoja el técnico, deberá de constatar si es o no necesario otros tipos de autorizaciones sectoriales.

Ambos informes tanto el técnico como el jurídico deberán emitirse por los servicios municipales.

En el supuesto de que el municipio no cuente con servicios competentes, el Ayuntamiento podrá requerir la colaboración y cooperación de los servicios de Administraciones supramunicipales.

7.5 Trámite de audiencia

En un expediente ordinario en el que no confluyan otros factores, (puesto que deberá tenerse en cuenta si es preciso o no otras autorizaciones sectoriales previas a que se dicte la orden de ejecución), se dará trámite de audiencia tal y como establece el artículo 199 de la LOUGA, así como en consonancia con lo establecido en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC) en su artículo 84. De conformidad con este precepto, el plazo de audiencia, durante el que puede el interesado formular alegaciones o aportar cuantos documentos o justificaciones estime oportunas, deberá ser entre 10 y 15 días.

De la normativa autonómica ya indicada, artículos 199 y 203 de la LOUGA en relación con su artículo 9, se extrae el principio de que **el destinatario de las órdenes de ejecución será el propietario** del terreno, urbanización, edificio o cartel afectado. La Administración actuante cumplirá su función de policía mediante la expedición de la Orden de Ejecución al propietario sin perjuicio de que este por vía civil pueda exigir al beneficiario de las obras los costes de las mismas. Así el Tribunal Supremo en Sentencia de 8 de noviembre de 1983 señaló que *“con arreglo al art. 181 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, el deber de conservar y mantener en perfecto estado los inmuebles urbanos es una obligación «propter rem», que se impone a sus propietarios por el hecho de serlo, sin que ello sea óbice para que, en vía civil puedan repercutir, en su caso, los gastos que su cumplimiento les ocasione sobre los efectivos usuarios o beneficiarios, permaneciendo aparte, en todo caso,*

¹⁹ En iguales términos, fuera de la Comunidad Autónoma de Galicia, se recoge el contenido del informe en el artículo 29 de la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de Madrid. Fecha de la disposición 30/11/2011. BO. Ayuntamiento de Madrid 27/12/2011 núm. 6580.

la responsabilidad municipal, que queda satisfecha con la exigencia a los titulares dominicales de que mantengan sus propiedades en debido estado, con arreglo a las Ordenanzas.”

Las órdenes de ejecución no se dirigen al infractor o perturbador de las normas de ejecución sino a los propietarios.

Podemos plantearnos qué ocurre en el supuesto de transmisión de la propiedad, ¿asume el nuevo titular los deberes de conservación? Conforme al artículo 8 de la LOUGA la transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto a los deberes establecidos por la legislación urbanística o a los exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma. El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiese contraído con la administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación jurídico real y sin perjuicio de la facultad de ejercitar contra el transmitente las acciones que procedan.

La actual regulación de la vivienda detalla quién es el sujeto pasivo de los deberes de conservación y rehabilitación.

El artículo 12 de la Ley 8/2012 de 29 de junio de Vivienda de Galicia establece que será el propietario de la vivienda el sujeto pasivo sobre el que recae el deber de conservación y rehabilitación. Reconoce, a continuación, lo mismo que el artículo 8 de la LOUGA, es decir, la subrogación por parte de la persona que adquiera una vivienda en la posición del anterior titular respecto de dichos deberes, así como también respecto de los derechos que pudiera tener frente a la Administración, salvo los de carácter personalísimo. Además, la LVG establece, como mecanismo de publicidad, la obligación de que la persona transmitente declare en el instrumento público de transmisión estar al corriente en el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación o expresar los que tenga pendientes de cumplimiento.

Para lograr conocer el propietario, si fuere necesario, las Ordenanzas locales prevén que se requerirá de oficio al Registro de la Propiedad o cualquier otro registro público adecuado para que informe sobre la titularidad de los mismos.

Sin embargo, la jurisprudencia ha dicho también que, en ocasiones, no puede descartarse que las órdenes de ejecución se dirijan contra el titular de una licencia, como ha indicado la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997. También en Sentencia de 17 de mayo de 1983 el Tribunal Supremo, y debido a la concurrencia además de ciertas circunstancias, señala que *“la única persona obligada frente a la Administración Municipal es la titular de la licencia de obras, que es la recurrente, sin perjuicio de las relaciones jurídicas internas que existan en la meritada comunidad de bienes, y que no son dilucidables en este proceso”*

Así mismo, de tratarse de varios propietarios, deberán de despacharse las actuaciones con todos ellos, ya que la ordenación de una actuación a uno de ellos sin contar con los demás pudiera dar lugar a la retroacción de las actuaciones administrativas al momento en el que se debieran haber llevado a cabo con todos, como pudiera ocurrir en el supuesto de ordenar la realización de obras a unas comunidades de propietarios y no a otras afectadas e interesadas (sentencia del TS de 7 de febrero de 1995).



Respecto a los arrendatarios del terreno o edificación afectados, la jurisprudencia, ha reconocido que no es necesaria su participación en el procedimiento ya que las obras que se han de ejecutar deberá realizarlas el propietario²⁰. Cabe destacar que es frecuente que sean los inquilinos los que insten los procedimientos tendentes a que se dicten una orden de ejecución para mantener la conservación del inmueble, frente a los propietarios de inmuebles arrendados afectados por arrendamientos históricos más proclives a que se declare la ruina.

El carácter ordinario del procedimiento que se ha de seguir para dictar una Orden de Ejecución puede entrar en conflicto con la urgente necesidad de que se adopten medidas para la protección de personas y bienes, y por ello, se ordenen ejecutar obras con carácter urgente, en cuyo caso, ha de respetarse los derechos del propietario, aunque pudiera ser de manera sumaria, tal y como indica el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de mayo de 1983: *“intervención administrativa que por lógicas de urgencia, en estas órdenes de ejecución de obras de reparación normales, como entiende la doctrina, que tienen como límite el estado de ruina -que es distinto-, según se ha encargado de delimitar el Tribunal Supremo en S. de 25 octubre 1978 (RJ 1978\3350), recogiendo una tradición jurisprudencial anterior -S. de 11 octubre 1973 (RJ 1973\3583), 19 octubre 1974 (RJ 1974\3796), 23 junio 1978 (RJ 1978\3093), entre otras-, no pueden apurarse los trámites formales como si de un procedimiento ordinario se tratara, sino que ha de ser sumario y rápido para eliminar el peligro que amenaza a personas o cosas, aunque se den las garantías necesarias, según los casos y circunstancias, para que el administrado, en este caso la recurrente, pueda adoptar las medidas precisas en defensa de sus derechos, siempre bajo el prisma de que bien por ella misma o por la Administración se tomen las medidas consiguientes de seguridad para evitar el daño a las personas o las cosas, circunstancias y actos que en el presente se han cumplido”*.

Las Ordenanzas han recogido este supuesto de adoptar medidas con carácter urgente y con carácter previo a la audiencia cuando esté en juego la seguridad de las personas o bienes²¹. También las Leyes urbanísticas de otras Comunidades Autónomas han recogido esta posibilidad²². Reflejo de la preferencia de la seguridad de las personas y bienes frente al procedimiento reglado es la previsión contenida en el artículo 25 del RDUG. Este precepto establece que no podrá dictarse orden de ejecución sin la previa autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbres legales que afecten al terreno o inmueble de que se trate, salvo las medidas excepcionales de protección cuando exista peligro inmediato de que puedan producirse daños a las personas o peligro inminente de derrumbe de la edificación.

Con carácter general, en los supuestos de urgencia y grave peligro, la Administración adoptará las medidas técnicas precisas, (como por ejemplo apuntalamientos), observando el

20 En este sentido la sentencia de 24 de junio de 1985 del Tribunal Supremo: *“...e igual consideración ha de hacerse a propósito de la falta de citación del otro inquilino de la finca, o sea el del primer piso, pues esto es obligación de la actora, según lo dispuesto en el art. 19 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RCL 1978\1986) e incluso del art. 133 de las Ordenanzas invocadas por la demandante, ya que en la solicitud que presentó en el expediente nada dijo al respecto, y esta circunstancia en nada empuja a la decisión del acto administrativo, que afecta a la orden de ejecución de obras dada a la propietaria, en este caso la actora, que para nada se ha demostrado influyera la falta de citación del otro inquilino, obligación como se dice que compete a la propietaria.”*

21 Artículo 18 de la Ordenanza municipal reguladora del deber de conservación, de la inspección técnica de edificaciones y de la declaración de ruina del Ayuntamiento de Ourense.

22 Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón: *“Salvo en los supuestos en que pudiera existir urgencia justificada o peligro en la demora, en el expediente de las órdenes de ejecución se dará audiencia a los interesados, detallando las obras y actuaciones que deban realizarse, su presupuesto, plazo de cumplimiento y, en su caso, la cuantía de la subvención administrativa”* (artículo 252.2).

principio de intervención mínima sin agotar las fases del procedimiento. Los costes derivados de esas actuaciones correrán a cargo del propietario.

La falta de audiencia, con carácter general, y considerando la excepción expuesta, dará lugar a indefensión y viciará de nulidad el acto por el que se dicte la orden de ejecución²³.

Aunque ni la LOUGA ni el RDUG lo recogen, en Galicia, las ordenanzas que dictan los Ayuntamientos están recogiendo expresamente la opción que tiene el propietario en determinados supuestos de instar la declaración de ruina dejando en suspenso la orden de ejecución cuando ésta sobrepase el contenido normal del deber de conservación. Junto a esta previsión, se está recogiendo que no podrá alegarse que lo ordenado supera el deber de conservación cuando fuera acompañado de subvenciones que cubran la diferencia entre el límite del deber del propietario y el coste de las obras. En otras regulaciones autonómicas también se opta por dejar al propietario la libertad de solicitar las subvenciones a las que tiene derecho, pedir la licencia de demolición, cuando corresponda, o aportar alternativas técnicas para las obras²⁴.

7.6 Resolución y notificación

Cumplido el trámite de información pública, previo informe, en su caso, sobre las alegaciones presentadas, el órgano competente ordenará al propietario el cumplimiento de las actuaciones necesarias para enmendar las deficiencias, en los términos y plazos establecidos por el informe técnico emitido, con advertencia de la posible imposición de multa coercitiva, incoación de expediente sancionador y/o ejecución subsidiaria por la Administración, a cuenta de la propiedad, en caso de incumplimiento de lo ordenado; todo lo cual, se comunicará, en su caso, a los afectados.

El órgano competente en los Ayuntamientos es el Alcalde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.1.s de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, sin perjuicio de las delegaciones que puedan realizar. En el supuesto de las Entidades de Gran Población la

23 En este sentido, y ante la falta de audiencia previa en el procedimiento que desemboca en el dictado de una orden de ejecución, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 6 de noviembre de 2001 ha establecido que *“El motivo segundo suscita también la pertinencia de la audiencia previa del interesado en el procedimiento por el que se dictan las órdenes de ejecución a que se refiere el artículo 251.2 del mismo Texto Refundido catalán. No se justifica en el motivo porqué deban entrar en juego los artículos 181 y siguientes del TRLS de 1976 que acompañan a la invocación del precepto autonómico y que no han sido siquiera mencionados en la sentencia recurrida. Se invoca correctamente, sin embargo, infracción del artículo 84 de la LRJPAC que es un precepto de naturaleza estatal y se subraya por la recurrente la necesidad de otorgar audiencia al interesado con carácter previo a la emisión de las órdenes de ejecución de las obras necesarias para conservar los terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Conviene advertir que la doctrina de la sentencia recurrida subraya correctamente el carácter preceptivo del trámite de audiencia, como requisito esencial en el procedimiento, en el mismo sentido que se han pronunciado las sentencias de esta Sala de 31 Ene. 2001, 14 Feb. 1997, 18 May. 1993 y 29 Ene. 1992, entre otras muchas. Relativiza, sin embargo, su alcance en el caso concreto que examina, al comprobar que la omisión de la misma no ha supuesto indefensión alguna al interesado comprueba que el recurrente ha interpuesto recurso administrativo y ha dispuesto de amplias posibilidades de defensa, al alegar cuantos motivos ha tenido por conveniente, por lo que concluye que la omisión no tiene relieve invalidante en el caso. Dicha doctrina es correcta, conforme a lo establecido en el antiguo artículo 48.2 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 y actual artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 Nov., de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En el motivo de casación no se señala ninguna circunstancia de indefensión material que permita llegar a una solución distinta de la alcanzada por la sentencia recurrida, extendiéndose el recurrente en consideraciones ajenas al motivo concreto de casación que formula, por lo que el motivo debe decaer”*.

24 Particularmente, la legislación urbanística valenciana recoge este supuesto en el artículo 212.2 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre de la siguiente manera: *“Dentro del plazo señalado en la orden de ejecución el propietario afectado debe solicitar las ayudas económicas a las que justifique tener derecho y puede pedir la licencia de demolición, salvo que el edificio esté catalogado. También puede proponer alternativas técnicas para las obras o solicitar razonadamente una prórroga en su ejecución.”*

atribución de la competencia al Alcalde viene dada por el artículo 124.4.ñ. de la mencionada Ley 7/1985. Por su parte, el artículo 203.4 de la LOUGA que se refiere a las órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural habilita directamente al Alcalde y al Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. No olvidemos, que en el supuesto de que sea la Comunidad Autónoma quien dicte la orden de ejecución habrá que estar a su organización interna.

La orden de ejecución debe ser siempre motivada, por lo que se recogerán los antecedentes de hecho, los fundamentos jurídicos, y, en la parte dispositiva, su contenido necesario será el siguiente:

1. Ordenará la realización de las obras que los servicios técnicos han establecido como necesarias para restablecer el cumplimiento del deber de conservación. Las obras exigidas habrán de acordarse de la forma menos gravosa para el propietario.
2. Fijará el plazo para su ejecución que se contará a partir de la recepción de la notificación de la resolución, en atención a la magnitud y complejidad de las obras a realizar (artículo 27 del RDUG).
3. Advertirá que, para el caso de incumplimiento de la orden, podrá iniciarse la ejecución subsidiaria mediante la interposición de multas coercitivas y, en su caso, la ejecución subsidiaria con cargo al interesado.

En línea con lo expuesto, el apartado segundo del artículo 203 de la LOUGA detalla dos de los elementos antes mencionados:

Así, las órdenes de ejecución deberán contener obligatoriamente la determinación concreta y detallada de las obras a realizar conforme a las condiciones establecidas en la LOUGA o en el planeamiento urbanístico. Al respecto, cabe señalar que el Tribunal Supremo ha admitido que no es preciso tal determinación cuando la simplicidad de las anomalías no la haga necesaria. El Tribunal Supremo Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 9 de octubre de 2002 ha dicho que *“Si bien es cierto que este Tribunal Supremo ha declarado que las órdenes de ejecución han de precisar suficientemente las obras que se ordenan, no siendo válidos los mandatos genéricos e indefinidos, sin embargo ello será así cuando la naturaleza y clase de las obras exija esa precisión, no cuando la simplicidad de las anomalías no la haga necesaria. Y esto es lo que ocurre en el caso de autos, en que lo sucedido es que un muro de contención entre unos edificios ha sufrido una flexión, cuya corrección ha de realizarse. Como se ve, la obra a realizar no exige más precisión. Lo que no indica la orden es la forma en que las obras han de realizarse, pero la indicación del método operativo no tiene por qué acompañar a la orden de ejecución.”*

El artículo 203 de la LOUGA también recoge expresamente que las órdenes de ejecución deberán de fijar el plazo para el cumplimiento voluntario por el propietario de lo ordenado, y establece que este plazo se determinará en razón directa de la importancia, volumen y complejidad de las obras a realizar.

En cuanto a la necesidad de fijar un plazo lo suficientemente amplio para que pueda la persona ejecutar las obras el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 1 abril de 1998 manifiesta que *“Tampoco la interposición de un recurso de reposición contra una orden de ejecución forzosa de un acto no personalísimo autoriza a la Administración a suponer que la orden no será atendida y a disponer la ejecución subsidiaria. Ciertamente, el art. 106.4 LPA permite a la Administración exigir con carácter cautelar, antes de la ejecución y a reserva de la liquidación definitiva, el importe de los gastos, daños y perjuicios que se originen a la Administración que haya de realizar un acto en ejecución subsidiaria, pero para que esto tenga lugar es preciso que previamente, conforme a lo dispuesto en el art. 102 de dicha Ley, se haya requerido al administrado, concediéndole un plazo prudencial para la realización del acto, y que, incumplido aquél, decida realizarlo por sí o a través de las personas que se determinen, pero no resulta ajustado a dichos preceptos un acuerdo en que, simultáneamente a la orden de ejecución de unas obras, se exige cautelarmente una cantidad en garantía de los gastos que para la Administración implicaría su eventual ejecución.”*

4. Fijará si se exige proyecto técnico y, en su caso, dirección facultativa en razón a la entidad de las obras.

Una vez dictada la resolución por parte del órgano competente, que contendrá la ordenación de las obras necesarias para cumplir con los deberes del artículo 9 de la LOUGA, ésta deberá notificarse en los términos que disponen los artículos 58 a 61 de la LRJAP-PAC.

7.7 Control del cumplimiento y reacción frente al incumplimiento

Una vez dictada y notificada la orden de ejecución ésta tendrá que ser ejecutada por su destinatario en los términos en los que se dictó.

Las ordenanzas municipales, como la del Ayuntamiento de la Coruña y la de Ourense, están completando la regulación existente en la LOUGA y el RDUG regulando ciertos aspectos que se tendrán que observar en el cumplimiento de las órdenes de ejecución. Así, de la lectura de ambas ordenanzas y de las normas autonómicas se extraen como aspectos a tener en cuenta los siguientes:

- El propietario del inmueble deberá presentar la documentación técnica completa explicativa de las obras y medidas a adoptar y comunicar el inicio de las mismas. Cuando sea necesario, y así se haya determinado, deberá solicitar la correspondiente licencia.
- Procederá el pago del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras en las condiciones fijadas en la Ordenanza reguladora. También habrá que pagar, si estuviera aprobada en la ordenanza correspondiente, la tasa que corresponda por la prestación de servicios públicos, y si la obra requiere la ocupación de la vía pública con vallas u otras ocupaciones de similar naturaleza, se deberá liquidar, previo al inicio de las obras, y si estuviera aprobada la ordenanza correspondiente, la tasa por ocupación de terrenos de uso público.
- Asimismo, antes del comienzo de las obras deberá presentarse, en su caso, hoja de encargo o documento análogo visado por el colegio correspondiente en el que conste



la localización del inmueble, las obras a realizar y la identidad de la dirección facultativa, y, en caso de que sea preciso proyecto, una copia del mismo, con el fin de comprobar el cumplimiento de los extremos contenidos en la orden dictada.

- Cuando se exija proyecto técnico o dirección facultativa, no se considerarán concluidas las obras en tanto no se presente certificado final de las mismas visado por el Colegio Profesional correspondiente. Si no se exigió, el cumplimiento de lo ordenado se comprobará de oficio, una vez comunicada por la propiedad la finalización de las obras.

Transcurrido el plazo para su ejecución, se procederá por parte de la Administración a comprobar que se ha cumplido con la orden de ejecución. En caso de incumplimiento, quedaría abierta la vía de la ejecución subsidiaria o la ejecución forzosa (artículo 28 del RDUG) como medidas de reacción frente al incumplimiento. Pero estas dos medidas no son las únicas que se pueden adoptar ante el incumplimiento de las órdenes de ejecución. Frente a la regulación de otras Comunidades Autónomas que si lo recogen²⁵, la norma urbanística gallega no recoge como medida frente a un incumplimiento de las órdenes de ejecución la expropiación. Si recoge tal posibilidad en el supuesto de incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar en el artículo 190 y siguientes de la LOUGA, pero no expresamente en el supuesto de incumplimiento de las órdenes de ejecución.

No obstante, la expropiación si se ha recogido como medida en la LVG en el artículo 98 como consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad, también por incumplimiento de la accesibilidad (artículo 99), y en el artículo 100 de la misma ley como medida a adoptar en caso de incumplimiento de órdenes de ejecución tras tres notificaciones y no cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 199 de la LOUGA y encontrarse la vivienda en alguno de los supuestos de ruina previstos en esta última Ley. En estos últimos casos expresamente recae la competencia en la administración municipal.

Como alternativa a la medida expropiatoria, como se ha mencionado anteriormente, cabe adoptar las medidas de ejecución forzosa o ejecución subsidiaria.

El artículo 199 de la LOUGA establece estas dos medidas como mecanismos de reacción frente a un incumplimiento de la orden de ejecución. También se regulan en el artículo 203 de la misma Ley:

- 1 Ambos artículos facultan a la Administración para ejecutar subsidiariamente las obras con cargo a los obligados. La diferencia entre ambos artículos es que mientras el artículo 203 habilita específicamente al alcalde o a la Consellería, el artículo 199 habilita únicamente a la administración municipal. Esta diferencia estriba en las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma sobre el suelo rústico frente a otras clases de suelo en las que las competencias son propiamente municipales, todo ello sin perjuicio de las competencias que puedan tener otras administraciones por razón del ejercicio de competencias sectoriales o sobre el dominio público. Frente a la regulación urbanística gallega, otras Comunidades Autónomas en sus normas urbanísticas, al regular

25 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en su artículo 158.2.c prevé: *“La expropiación del inmueble, previa declaración del incumplimiento del deber de conservación, o la colocación del inmueble en situación de ejecución por sustitución, mediante el correspondiente concurso regulado en los artículos 151 y 152, que será instado, en su caso, antes de la declaración de ruina”* Entre otras también el artículo 170.2.c. de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

las órdenes de ejecución ya han previsto que estas se puedan adoptar por la administración competente en materia de protección histórico-artístico²⁶.

- 2 Ambos artículos establecen la posibilidad de optar por la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas de 300 a 6.000 euros. El artículo 203, respecto de las órdenes de ejecución en suelo rústico o de núcleo rural, establece un máximo de multas coercitivas que será de diez sucesivas, con periodicidad mensual, por lo que después, habrá que optar por la ejecución subsidiaria. Por su parte el artículo 199 más genérico simplemente establece que las multas serán reiterables hasta lograr la ejecución de las obras ordenadas, por tanto, sin límite en cuanto al número máximo a imponer.

Aquellos gastos a mayores que puedan surgir en la ejecución de las obras también serán a costa del propietario. Estos gastos deberán quedar debidamente justificados. Así mismo previamente a la ejecución si hay variación en el precio de ésta deberá de comunicarse.

Por último, en relación a ambos artículos y los mecanismos de actuación frente al incumplimiento voluntario de las órdenes de ejecución, el artículo 203 de la LOUGA señala expresamente que se denunciarán además los hechos a la jurisdicción penal cuando el incumplimiento pudiera ser constitutivo de delito o falta. Con ello se pretende enfatizar la protección que se le quiere dar a estas clases de suelo preservando los recursos y medios naturales.

7.8 Costes derivados de la orden de ejecución

A la hora de hablar del cumplimiento de la orden de ejecución, el propietario sobre el que se imponga la obligación de cumplir la orden va a tener que asumir una serie de gastos.

Estos gastos podrían llegar a ser, dependiendo de que concurran o no las circunstancias generadores de los mismos, los siguientes:

- a) Abono del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). El Impuesto, regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) (artículo 100 y s.s.), es un impuesto indirecto que tiene que estar regulado para su aplicación mediante Ordenanza Fiscal Local. El hecho imponible regulado en el artículo 100 del TRLRHL está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición.

Existen posturas enfrentadas en cuanto a si es o no liquidable el ICIO cuando se dicta una orden de ejecución. Un sector de la doctrina entiende que no, puesto que no se exige la obtención de la correspondiente licencia con carácter general, aunque

26 Artículo 170.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid: "... En los supuestos de edificios o construcciones catalogados o declarados de interés histórico artístico, el órgano de la Comunidad de Madrid competente en materia de patrimonio histórico artístico también deberá dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación o rehabilitación de estas edificaciones o construcciones."

Artículo 212.1. de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat Urbanística Valenciana "... También los órganos de La Generalitat competentes en materia de patrimonio cultural inmueble podrán, oído el Ayuntamiento, dictar dichas órdenes respecto a edificios catalogados."

como hemos visto es posible su exigencia y la presentación de proyecto conforme a la legislación urbanística gallega, por lo que habría que entender que al tratarse de obras para las que se exige licencia y se solicita se exigirá así mismo el pago del ICIO. Siguiendo la postura de que no se puede exigir el pago del ICIO en el supuesto de expedir una orden de ejecución nos encontramos con la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2003 según la cual: *“la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia ahora recurrida, se asienta, con fundadas razones, que el Ministerio Fiscal apoya en su informe, en la diferencia entre dichas órdenes de ejecución de obras de reparación y mantenimiento de los inmuebles y las licencias de obras o urbanísticas, pero además —como atinadamente pone de manifiesto el Abogado del Estado en sus alegaciones— no puede olvidarse que estamos en presencia de un impuesto, cuyo fundamento ha de estar en la manifestación de la capacidad económica de los que realizan las construcciones, instalaciones y obras, lo que exige la voluntariedad de los potenciales contribuyentes en la decisión de realizarlas, lo que es incompatible con la obligación legal de llevarlas a cabo y su imposición por orden administrativa.”* Sin embargo, los Tribunales Superiores de Justicia se han manifestado a favor de la posibilidad de que se exija el pago del ICIO con motivo de que se dicte una orden de ejecución²⁷ o se ejecute subsidiariamente por la Administración²⁸, ya que el TRLRHL al definir el hecho imponible habla de la realización de obras para las que se exija licencia (por tanto aquellas obras que conforme a la normativa urbanística para su realización se requiere la previa obtención de licencia), añadiendo el matiz de que se haya o no obtenido ésta. Pues bien, según esta última postura no se ha obtenido la licencia pero son obras que requieren licencia conforme a la normativa, y equivale a la licencia. No debe olvidarse que el propio Tribunal Supremo ha reconocido que no es necesaria la licencia previa a la ejecución de obras que derivan de una orden de ejecución puesto que ésta legitima la realización de las obras sustituyendo a aquella.

- b) Por otro lado, el expediente tramitado, con todos sus informes y actuaciones, que concluye en el dictado de la orden de ejecución, puede dar lugar a la exigencia del pago de una tasa en el supuesto de que así se regule mediante la correspondiente ordenanza fiscal. Para la determinación de la tasa, a la hora de calcular el coste de los servicios en el informe técnico-económico, se tendrá que tener en cuenta, entre otros aspectos, el coste que supone la actuación de los servicios técnicos. Recordemos que dentro del hecho imponible de la tasa se encuentra (artículo 20.4 del TRLRHL) la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Normalmente este tipo de tasa se va a regular en Ordenanzas fiscales por la prestación de servicios urbanísticos. El importe de la tasa nunca podrá superar el coste real o previsible del servicio.

27 El TSJ de Madrid en su sentencia de 6 de junio de 2000 establece que: “Pero cuando ello no es así, es decir, cuando el administrado no actúa por iniciativa propia, la administración que impone la realización de las obras de seguridad, legitima esa actividad del administrado mediante una orden de ejecución que sólo se diferencia de la Licencia en cuanto a su origen. Sin embargo ambas figuras coinciden en cuanto a su naturaleza jurídica. Por todo ello no puede entenderse que la administración haya extendido el hecho imponible del **ICIO** dado que la Licencia y la orden de ejecución tienen el mismo efecto legitimador de las obras debiendo por lo tanto desestimarse la demanda”.

28 TSJ del País Vasco en su sentencia de 14 de abril de 1999.

- c) En el supuesto de que el propietario tenga que ocupar la vía pública para la ejecución de las obras, cuando esté regulado mediante la correspondiente ordenanza fiscal, la ocupación originará el pago de una tasa por la utilización del dominio público. Este supuesto está también previsto como hecho imponible de la tasa de conformidad con la regulación prevista en el TRLRHL.

Tanto una como otra tasa se liquidarán y podrán ser exigidas por el Ayuntamiento en caso de incumplimiento del propietario de la orden de ejecución. De otra manera, se estaría poniendo en una situación más favorable al incumplidor que al que realice las obras ordenadas.

- d) También será necesario, en aquellos supuestos en que sea preciso autorizaciones sectoriales para la realización de las obras ordenadas, liquidar las tasas que tengan reguladas las Administraciones competentes por razón de la materia, (por ejemplo las que se liquiden para obtener la autorización del órgano competente por razón de afección a una carretera).
- e) La orden de ejecución, en el supuesto de que se exija proyecto y dirección de obra, dará lugar al pago de los mismos que serán asumidos por el propietario. También tendrá que hacer frente al coste de las obras a realizar.
- f) En el supuesto de que se lleve a cabo un incumplimiento por parte del propietario la orden de ejecución también podrá dar lugar a un nuevo coste: la imposición de multas coercitivas.
- g) En caso de incumplimiento, éste dará lugar, en sustitución a los costes previstos en el apartado e), a los costes derivados de la ejecución subsidiaria, que como se ha indicado, se realizará a costa del propietario.
- h) Por último, el incumplimiento de la orden de ejecución, dará lugar a su vez a la comisión de una infracción que desembocará en la imposición de una sanción.

Estos son los previsibles gastos que ante el dictado de una orden de ejecución pueden llegar a darse siempre y cuando concurren las circunstancias que provocan el nacimiento de cada uno de ellos.

8 Protección de la legalidad urbanística

El capítulo III del título VI de la LOUGA regula la disciplina urbanística y, dentro de este capítulo, el artículo 209 regula el supuesto de obras sin licencia en curso de ejecución.

Este artículo establece el procedimiento a seguir en el supuesto de que se estén ejecutando obras sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a lo dispuesto en ellas. Por tanto el artículo regula tanto el supuesto de que se realicen obras sin licencia o sin ajustarse a ella pero también el supuesto de que se realicen sin orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones en ella reflejadas. En algún caso se ha dado el supuesto de que ante una orden de ejecución dictada, el propietario, al amparo de esta, ha extralimitado las obras realizadas o ha realizado obras distintas alegando que se encuentran habilitadas por la orden de eje-



cución²⁹. En este supuesto la Administración debe reaccionar y determinar si las obras son o no legalizables lo que se determinará a través del expediente de reposición de la legalidad. Nos encontramos en ambos supuestos en obras no legitimadas ya sea por licencia o por orden de ejecución.

El Alcalde, en estos supuestos, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos y procederá a incoar el expediente de reposición de la legalidad comunicándoselo al interesado.

Con el acuerdo de inicio del expediente podrán adoptarse medidas cautelares para garantizar la total interrupción de la actividad.

A continuación y previa instrucción del procedimiento, que puede conllevar actuaciones tendentes a acreditar la calificación de las actuaciones mediante el informe de técnicos, así como la realización de informes jurídicos que ayuden a determinar el acuerdo que a continuación y previa audiencia se va adoptar, se dictará el acuerdo cuyo contenido puede ser variable:

- a) Si las obras no fueran legalizables por ser incompatibles con el ordenamiento urbanístico, se acordará su demolición a costa del interesado y se procederá a impedir definitivamente los usos a que dieran lugar o, en su caso, a la reconstrucción de lo indebidamente demolido.
- b) Si las obras fueran legalizables por ser compatibles con el ordenamiento urbanístico, se requerirá al interesado para que en el plazo de tres meses presente la solicitud de la oportuna licencia, manteniéndose la suspensión de las obras en tanto ésta no sea otorgada.
- c) Si las obras no se ajustan a las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, se ordenará al interesado que las ajuste en el plazo de tres meses, prorrogables por otros tres a petición del interesado, siempre que la complejidad técnica o envergadura de las obras a realizar haga inviable su acomodación a las previsiones de la licencia en el plazo previsto.

Desde que se acuerda por el órgano competente el inicio del procedimiento de reposición de la legalidad comienza a computarse el plazo para resolver el expediente que será de un año.

Si transcurrido el plazo de tres meses desde el requerimiento el interesado no solicitara la oportuna licencia o, en su caso, no ajustara las obras a las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, el alcalde acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a que dieran lugar. De igual modo se procederá en el supuesto de que la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a la legalidad.

29 Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 14 de octubre de 2004: "Pero es más, es hecho indubitado, pues así se reconoce en el propio recurso de apelación, que se sustituyó una cubierta frágil de uralita para la construcción de un forjado de cubierta al que se le dio paso por el piso en cuestión, que si bien es cierto pudiera resultar necesaria para la colocación de los andamios no está avalada por la orden de ejecución que no prevé dicha sustitución y que aparece convertida en terraza con acceso. Y respecto a la fachada sucede otro tanto de lo mismo, una lectura de la orden de ejecución no lleva a la conclusión del apelante, pues confunde aquella orden con la posibilidad de ejecutar cualquier tipo de actuación ya que la fachada no se encontraba en situación de necesitar un revoco íntegro de la misma como bien se le manifestó por el Juzgador de instancia".

En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 1.000 a 10.000 euros cada una.

Lo dispuesto en los números anteriores se entenderá sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan y de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que estén sometidos determinados actos de edificación y uso del suelo.

Por su parte, en el artículo 210 de la LOUGA, y en relación a las órdenes de ejecución se establece que si se hubieran terminado las obras sin licencia o incumpliendo las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, el alcalde o alcaldesa, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 209, es decir, se incoará el correspondiente expediente de reposición de la legalidad y se continuará la tramitación antes expuesta. Se tomará como fecha de terminación de las obras la que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, sin perjuicio de su acreditación por cualquier otro medio de prueba válido en derecho.

Transcurrido el plazo, que es de caducidad, de seis años sin que se hubieran adoptado las medidas de restauración de la legalidad urbanística, quedarán incursas en la situación de fuera de ordenación y sujetas al régimen previsto en el artículo 103 de la ley.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

9 Suspensión o revisión de una orden de ejecución

En el artículo 212 de la LOUGA se recoge el procedimiento que debe seguirse en el supuesto de que nos encontremos ante una orden de ejecución dictada que es contraria a derecho.

Así, de dicho artículo se desprende que el alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya una infracción urbanística grave o muy grave cualquiera que sea la fecha del otorgamiento de la misma (la Ley habla en este supuesto de otorgamiento de la licencia pero del conjunto de la redacción ha de entenderse en su caso la referencia hecha al momento de otorgamiento de la Orden de Ejecución).

A continuación en el plazo de diez días deberá darse traslado directo del acto suspendido al órgano jurisdiccional competente, en la forma y con los efectos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hay que diferenciar que este procedimiento se establece para las obras en curso de ejecución, mientras que en el supuesto de que las obras ya terminadas se amparen en una licencia u orden de ejecución cuyo contenido constituya una infracción urbanística grave o muy grave se procederá a la revisión del acto por parte de la Administración.

Así, el artículo 212 de la LOUGA, continua señalando que en todo caso, las licencias u órdenes de ejecución contrarias al ordenamiento urbanístico deberán ser revisadas a través de alguno de los procedimientos de revisión de oficio contemplados en los artículos 102 y

103 de la LRJAP-PAC, o por el procedimiento del artículo 127 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que regula el procedimiento para el caso de suspensión administrativa de actos.

Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de las sanciones que pudiesen imponerse.

De esta reacción frente a una licencia u orden de ejecución el Tribunal Supremo ha señalado que es presupuesto habilitante por igual, la existencia de una transgresión de la normativa urbanística en que se den conjuntamente las circunstancias de constituir una infracción urbanística (grave o muy grave) y que la infracción no se advierta de cualquier forma, sino concretamente de forma «manifiesta» (como patente, notorio y manifiesto) *“de manera que no exija su apreciación acudir a interpretaciones analógicas o a intrincados razonamientos jurídicos y que baste al respecto el simple enfrentamiento del acuerdo con el texto literal de las normas incumplidas”*³⁰.

En los artículos 102 y 103 de la LRJAP-PAC, se regula la revisión de las disposiciones y actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables respectivamente.

10 Las infracciones y las órdenes de ejecución

En el Artículo 217 de la LOUGA se regula la tipificación de las infracciones urbanísticas.

Del artículo se desprende que son infracciones leves:

- La ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución cuando sean legalizables.
- El incumplimiento de las Órdenes de ejecución.

Son, por tanto, dos supuestos distintos que dan lugar a que se cometa una infracción, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en la legislación urbanística canaria a la vista de la cual el TSJ ha señalado que la realización de obras sin la orden de ejecución da lugar a una infracción mientras que el incumplimiento de la orden de ejecución no da lugar a infracción sino tan solo a que la Administración adopte las medidas de reacción previstas ante el incumplimiento (ejecución subsidiaria, multas coercitivas, ejecución por sustitución)³¹.

Por tanto, y en conexión con lo ya manifestado, con independencia de que una vez comprobada la falta de cumplimiento de la orden de ejecución se inicie la ejecución forzosa (multas coercitivas, ejecución subsidiaria), dicho incumplimiento dará lugar a la existencia de una infracción leve que implicará la tramitación del correspondiente expediente sancionador siempre que no hubieran prescrito por el transcurso del plazo de dos años (Art. 217 y 218 de la LOUGA).

Según el artículo 223 de la LOUGA el plazo para resolver el procedimiento sancionador será de un año a contar desde la fecha de su iniciación y su tramitación se realizará mediante el procedimiento establecido en la legislación del procedimiento administrativo que deberá

30 TS en su sentencia de 15 de abril de 1988.

31 TSJ de Canarias en su Sentencia de 28 de mayo de 2007.

ajustarse a la Ley 30/1992 de RJAP-PAC y lo dispuesto en el Reglamento 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se dictase resolución, se producirá la caducidad del procedimiento. En el supuesto de que la infracción no hubiese prescrito, deberá iniciarse un nuevo procedimiento sancionador.

Las infracciones urbanísticas leves serán sancionadas, con multa de 300 a 6.000 euros y como mínimo el 2 % del valor de la obra, instalación o actuación realizada (artículo 220 de la LOUGA). En este mismo precepto se regulan las reglas para determinar la cuantía de las sanciones. Para graduar las multas se atenderá primordialmente a la gravedad de la materia, la entidad económica de los hechos constitutivos de infracción, su reiteración por parte de la persona responsable y el grado de culpabilidad de cada uno de los infractores.

Se considerará como circunstancia atenuante la paralización de las obras o el cese en la actividad o uso, de modo voluntario, tras la inspección y la pertinente advertencia por agente de la autoridad, y como circunstancia agravante el incumplimiento de los requerimientos efectuados por la Administración para la paralización de las obras y la restauración del orden urbanístico, la obstrucción a la función inspectora y aquellas otras que se determinen reglamentariamente.

Cuando concurra alguna circunstancia agravante, la sanción se impondrá siempre en cuantía superior a la tercera parte de su máximo. Si concurre alguna circunstancia atenuante y ninguna agravante, se impondrá en su cuantía mínima.

El responsable de la infracción tendrá derecho a una reducción del 80% de la multa que haya de imponerse en caso de que reponga por sí mismo la realidad física alterada antes de la resolución del procedimiento sancionador.

En ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor. Cuando la suma de la sanción impuesta y del coste de las actuaciones de reposición de los bienes y situaciones a su primitivo estado arrojase una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el montante del mismo.

El órgano competente para la imposición de la sanción conforme al artículo 222 de la LOUGA, y puesto que se trata de infracciones leves, será en los Ayuntamientos el Alcalde.

11 Conclusiones

Las Órdenes de ejecución se configuran a la vez como actos de gravamen, en la medida en que se trata de un mandato dirigido a los propietarios para que cumplan con el deber de conservación de la propiedad, configurado éste como parte del Derecho de Propiedad, y actos declarativos de derechos en la medida en que legitiman desde el punto de vista urbanístico la realización de las obras que se ordenan para restablecer el cumplimiento del deber.

Este tipo de mandato se va a ejercitar por las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad de policía.



Las órdenes de ejecución persiguen lo que voluntariamente no se ha realizado, esto es, si bien los propietarios por el simple hecho de serlo tienen un deber como parte del contenido del derecho de propiedad, que es el de conservarlos en las adecuadas condiciones de seguridad, habitabilidad, funcionalidad, salubridad y ornato público, ante la falta del cumplimiento del deber, las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias principalmente urbanísticas, cuyo ámbito se extiende a la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación, comprendiendo la facultad de exigir a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas legalmente, van a dictar las órdenes de ejecución como mecanismo para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Frente a la competencia estatal para regular las condiciones básicas de la propiedad, la regulación de las órdenes de ejecución es competencia autonómica, tal y como se deriva de la STC 61/1997 de 20 de marzo.

La ley urbanística gallega va a regular el contenido del deber de conservación y como mecanismo de intervención administrativa va a regular las órdenes de ejecución en el artículo 199 y 203 de la LOUGA y en el RDUG.

La regulación no es una regulación muy extensa a diferencia de lo que sucede en otras normas autonómicas que son más detallistas, como la Aragonesa. Hay muchos aspectos que la Ley no regula y que ha dado lugar a que las ordenanzas municipales completen esta regulación que en otras Comunidades Autónomas ya se recoge en la Ley.

La Ley Urbanística Gallega no ha recogido expresamente como mecanismo de reacción ante un incumplimiento de las órdenes de ejecución la posibilidad del ejercicio de la potestad expropiatoria por incumplimiento de función social de la propiedad que si han recogido otras normas autonómicas como es el caso de la andaluza, la madrileña o la extremeña. En Galicia esta posibilidad se recoge en otra norma que es la Ley de Vivienda.

Tampoco recoge expresamente la Ley Gallega, en los artículos que dedica a las órdenes de ejecución, la posibilidad de que los órganos competentes en materia de protección del patrimonio puedan dictar las órdenes de ejecución para cumplir con el especial deber de conservación que se proyecta sobre los mismos, a diferencia de lo que ocurre en otras leyes autonómicas como la Valenciana o la Madrileña.

Sin embargo si ha recogido de manera detallada una clase de órdenes de ejecución que responden al espíritu de la Ley en la medida en que ésta no solo regula la ordenación urbanística sino también la protección del medio rural. Estas se regulan en el artículo 203 de la LOUGA y suponen una manifestación de la protección del medio ambiente que recoge la Constitución Española en el artículo 45 que reconoce, así mismo, el derecho a un medio ambiente adecuado. Esta regulación se enlaza con la existente en Galicia sobre prevención y defensa contra incendios forestales que recoge la posibilidad de que la Administración dicte las órdenes de ejecución a que se refiere la LOUGA.

Existirán tantas clases de órdenes de ejecución como medidas en cada caso haya que adoptar para cumplir las condiciones que definen el deber de conservación. Más allá de este nivel podremos estar ante la ruina de un inmueble, en cuyo caso el deber de conservación cesa, o ante obras de mejora (por razones estéticas o turísticas, entre otras) que no siendo a su

vez de conservación se tendrán que realizar a costa del ordenante. Cada una de esas condiciones que conforman el deber de conservación solo se definirán acudiendo a la legislación sectorial, al planeamiento y a las ordenanzas municipales.

El procedimiento que se utilizará en la tramitación de un expediente de orden de ejecución, cuyas notas básicas se recogen en la Ley y Reglamento Autonómico, será fundamentalmente el procedimiento administrativo común y ante un incumplimiento de la orden de ejecución podrán imponerse multas coercitivas o proceder a la ejecución subsidiaria, además de cómo hemos visto, a la expropiación en los supuestos de incumplimiento de función social de la propiedad.

La Ley urbanística Gallega también regula qué hacer ante una orden de ejecución ilegal y ante una obra realizada sin orden de ejecución o sin ajustarse a ella, así como la clase de infracción y sanciones que corresponden ante un incumplimiento de la misma.

Puede considerarse que la regulación legal gallega de las órdenes de ejecución hay que complementarla con otras normas legales y de naturaleza reglamentaria. Es, por tanto, una regulación que no es suficiente, si bien, ha recogido los principios básicos de las órdenes de ejecución, aunque, teniendo en cuenta la existencia de una jurisprudencia abundante de las órdenes de ejecución, tal vez en las próximas normas urbanísticas que se pudieran llegar a dictar en la Comunidad Autónoma de Galicia, y a la vista de las regulaciones que han hecho otras Autonomías, esa regulación legal debiera de completarse.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Bibliografía

- GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”. *Revista práctica urbanística*. La Ley 2264/2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, editorial Cívitas, 1981.
- SÁNCHEZ GOYANES Enrique en *Derecho Urbanístico de Galicia*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Año 2004.
- RAMOS MEDRANO J.A. “Las dos caras de la Orden de Ejecución”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm.127, 1992.
- FERRANDO CORELL, José V. “El deber normal de conservación y su límite: la evolución de un concepto”. *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 207, Enero 2004.

Repertorio jurisprudencial

Tribunal Constitucional

- STC 61/1997 de 20 de marzo.

Tribunal Supremo

- STS de 24 de noviembre de 1969
- STS de 10 de julio de 1980
- STS de 17 de mayo de 1983
- STS de 8 de noviembre de 1983
- STS de 24 de junio de 1985
- STS de 5 de octubre de 1987
- STS de 15 de abril de 1988
- STS de 17 de abril de 1989
- STS de 9 de diciembre de 1993
- STS de 27 de diciembre de 1994
- STS de 7 de febrero de 1995
- STS de 16 de junio de 1997
- STS de 5 de diciembre de 1997
- STS de 1 Abril de 1998
- STS de 6 de junio de 1998
- STS de 23 de febrero de 1999
- STS de 6 de Noviembre de 2001
- STS de 1 de julio de 2002
- STS de 9 de octubre de 2002
- STS de 10 de octubre de 2003

Tribunal Superior de Justicia

- STSJ del País Vasco de 14 de abril de 1999
- STSJ de Madrid de 6 de junio de 2000
- STSJ de Madrid de 14 de octubre de 2004
- STSJ del País Vasco de 16 de octubre de 2006
- STSJ de Canarias de 28 de mayo de 2007