

## **El asedio inmobiliario. La dejación de obligaciones del propietario. Marco jurídico y posición de la Administración local\***

Romà Miró Miró  
*Abogado*

1. El asedio inmobiliario.
  - 1.1. La acción desde el Derecho penal. 1.2. La acción desde el Derecho civil. 1.3. La acción desde el Derecho administrativo local.
2. La dejación de obligaciones de los propietarios.
3. El mandato de ejecución como reacción ante el incumplimiento de los deberes de conservación por parte de los propietarios.
  - 3.1. La Administración competente para dictarlas. 3.2. Las personas obligadas a cumplirlas. 3.3. El contenido de la orden de ejecución. 3.4. El procedimiento a seguir para dictar una orden de ejecución: audiencia al interesado. 3.5. El incumplimiento de la orden de ejecución.

---

\*Texto de la conferencia impartida en la sesión de 11 de marzo de 2005 del Seminario de Derecho Local promovido por la Federación de Municipios de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona, la Escuela

de Administración Pública de Cataluña y el Área Metropolitana de Barcelona-Mancomunidad de Municipios.

## 1. El asedio inmobiliario

Recogemos dos noticias de fácil acceso. Una de la prensa diaria, la otra de la web del Ayuntamiento de Barcelona.

Noticia de *El País*, de 23 de agosto de 2004. Dice así:

“Un juez de la localidad, que instruye una denuncia por acoso inmobiliario, ordenó el desalojo de la familia de la conocida como Casa Tangora.

“[...] El conflicto de la Casa Tangora comenzó en 2003, cuando un empresario de Erandio (Vizcaya) compró el piso central del edificio de cinco plantas, dividido en tres viviendas. Su intención era adquirir posteriormente el piso de abajo, un dúplex, pero otro de los vecinos se le adelantó. En venganza, el empresario decidió el 30 de julio de 2003 ceder la vivienda a la citada familia que residía en una furgoneta en Erandio por un simbólico euro. En el piso se instalaron más de treinta personas.

“Desde ese momento, los vecinos del dúplex comenzaron a quejarse de goteras, destrozos, inundaciones, amenazas y robos. Tras presentar más de un centenar de denuncias, su abogado acusó al propietario de la vivienda de *mobbing* inmobiliario.

“[...] El juez de Getxo, que imputó a los tres inquilinos y a su arrendador por este tipo de acoso, argumenta para ordenar el desalojo, que en el inmueble se cometen delitos ‘de forma persistente y flagrante’, en referencia a los destrozos e inundaciones. Por ello, además del desalojo, ha prohibido al empresario volver a establecer comunicación con los demás vecinos. El auto alaba la paciencia que han tenido los denunciados, recabando el auxilio de la Administración y aguardando a que el Ayuntamiento de Getxo tomara alguna medida.”

Web del Ayuntamiento de Barcelona:

“El Ayuntamiento de Barcelona, a través de la Oficina de Información al Consumidor (OMIC), ha puesto marcha un servicio específico de información a los afectados por *mobbing* inmobiliario desde el que se canalizan todas las consultas que afecten a temas de mercado inmobiliario y más específicamente el *mobbing* inmobiliario.

“Jordi Portabella, segundo teniente de alcalde y responsable de comercio y consumo del Ayuntamiento, considera que ‘esta nueva oficina da respuesta a una problemática que va más allá de las competencias de la Administración local, que afecta a muchos organismos y que es una práctica tan antigua como en su momento fue el desalojo de los habitantes del barrio de La Ribera para construir la Ciudadela de 1717’.

“[...] De los datos recibidos hasta el momento se desprende que los problemas más estrechamente vinculados al *mobbing* hacen referencia a fincas en las que no hay ningún mantenimiento, negativa de la propiedad a hacer obras o a autorizarlas, ascensores que no funcionan o que no se quieren instalar, negativa a cobrar recibos de la renta, ruidos, malos olores, suciedad, notificaciones con

amenazas, intentos de vender el piso a precios desorbitados, aumentos claramente abusivos, etcétera.”

Ante las denuncias recibidas, la acción del Ayuntamiento de Barcelona, de acuerdo con lo que informa en su web, es la siguiente:

“Las competencias del OMIC se limitan a la información y recogida de la reclamación. La tramitación de la misma consiste en una mediación con la otra parte o en el envío al organismo competente cuando hay una infracción administrativa. Todo lo que hace referencia a las consultas en materia de vivienda han sido derivadas al Servicio de Orientación Jurídica, organismo dependiente del Colegio de Abogados.”

Dos muestras, en fin, de lo que está pasando, las cuales, evidentemente no cierran todo el marco en el que se puede mover el mencionado *mobbing*.

Ahora bien, de entrada, lo que sí muestran es que la reacción ante dichas actuaciones se puede producir desde ángulos muy diferentes, tales como los de Derecho penal o desde el campo obligacional o desde la acción administrativa.

### 1.1. La acción desde el Derecho penal

El caso de Getxo es un ejemplo. El juez desaloja la vivienda que había sido arrendada, dado que en el inmueble se cometen unos delitos de forma persistente y flagrante, destrozos e inundaciones. El auto que dicta el juez, que ordena el desalojo, mientras se instruyen las actuaciones derivadas de la denuncia presentada, por lo tanto, va dirigido a evitar nuevos delitos.

Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sitúa dentro de la tipificación del delito de coacciones actuaciones como:

–Abrir zanjas en torno a un edificio en construcción, para paralizar las obras –STS 23.01.81.

–Cambiar las cerraduras de una puerta de acceso a una vivienda que ocupaba el perjudicado –STS de 26.02 y 25.06.92.

–Cortar el suministro de agua o el de electricidad –STS 18.10.90.

Más aún, el artículo 620 del CP tipifica como faltas cualquiera actuación que cause a otro una amenaza o coacción leve.

Retornando a la web del Ayuntamiento de Barcelona, cabe plantearse si actuaciones como provocar malos olores, suciedad o notificaciones con amenazas, por ejemplo, no se podrían tipificar dentro de uno de los supuestos que configuran uno de los mencionados delitos o faltas.

En definitiva, cabe pensar que toda actuación u omisión voluntaria dirigida a producir un daño o una amenaza de un daño a tercero –se debería analizar caso por caso–, tendría la posibilidad de enfocarse desde las anteriores perspectivas.

### 1.2. La acción desde el Derecho civil

Desde otra vertiente, podría plantearse la cuestión desde el Derecho obligacional. Cualquiera relación jurídica inmobiliaria entre dos personas derivada de un contrato comporta un conjunto de obligaciones para cada una de ambas partes.

De esta forma, el incumplimiento voluntario y reiterado por una de las partes dirigida a forzar la voluntad de la otra, podría suponer, igualmente, un caso de asedio inmobiliario. En este caso, cualquier acción dirigida a exigir el cumplimiento del contrato, para evitar aquel *mobbing*, se debería plantear a la jurisdicción civil.

### 1.3. La acción desde el Derecho administrativo local

Otra cosa sería si la obligación que se incumple está derivada de un precepto de Derecho administrativo, lo cual comporta que fue impuesta en función del interés público.

En este caso, el asedio inmobiliario se puede presentar sobre la base de que el propietario no de cumplimiento a aquellas obligaciones derivadas del Derecho administrativo con la misma finalidad de forzar la voluntad de un tercero en un sentido que pueda ser favorable al que ha incumplido la norma.

En este caso, será la Administración pública la que deberá intervenir para restablecer la realidad física alterada por el incumplimiento del obligado.

Esta intervención será el objeto del análisis de esta ponencia, si bien irá referida a un supuesto concreto, que es el del incumplimiento de los deberes de conservación de los edificios por parte de sus propietarios.

## 2. La dejación de obligaciones de los propietarios

El derecho de la propiedad urbana está configurado en el ordenamiento jurídico como un derecho estatutario, lo cual comporta que el contenido del derecho de la propiedad viene definido por un conjunto de facultades y deberes, de los que sus titulares pueden gozar o deben dar cumplimiento. Dado el carácter estatutario del mencionado contenido, éste no queda definido de manera definitiva. Al contrario, la ley puede aumentar y disminuir aquellas facultades y deberes en función de las necesidades sociales de cada momento.

En esta línea, una STS de 1 de julio de 2002, Aranzadi 5947, decía:

“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 CC (STS 6.11.00; 5.12.97, i 12.09.97).”

Este deber de conservación que ponía de relieve la mencionada sentencia ha sido recogido por el ordenamiento jurídico desde la Ley del suelo de 1956. El mismo deber figuraba en el Texto refundido de 1976; al Texto refundido aprobado por el DL 1/1990, de refundición del ordenamiento urbanístico de Cataluña, y en los artículos 245 y 246 del Texto refundido 1/1992, los cual en parte continúan siendo vigentes con rango de norma básica.

Igualmente, el mismo deber de conservación aparece recogido en el artículo 30 de la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda de Cataluña, cuando señala que:

“1. Los propietarios y los usuarios de las viviendas están obligados a utilizarlas y conservarlas de acuerdo con su destino. En todo caso con las condiciones de habitabilidad, sin incidir negativamente en el de las viviendas de su entorno, y con respeto de las instrucciones contenidas en el edificio, si éste es preceptivo.

“2. Los propietarios deben velar por la conservación de las condiciones de seguridad de sus viviendas.

“[...]

“4. La Administración debe velar, en la forma que sea establecida por reglamento, por el cumplimiento de estos deberes. El incumplimiento da lugar a las órdenes de ejecución necesarias para la corrección de las deficiencias existentes, con aplicación de las medidas coercitivas y de ejecución subsidiaria establecidas por la ley.

Finalmente, siguiendo la misma línea legislativa, el artículo 189 de la Ley 2/2002 dispone:

“1. Los propietarios de todo tipo de terrenos, *construcciones* e instalaciones deben cumplir los deberes de uso, *conservación* y rehabilitación establecidos por esta ley, por la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y por la legislación sectorial. *Están incluidas en estos deberes la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas.*”

Así, de entrada, el artículo 189 establece la obligación general de los propietarios de conservar los terrenos y edificaciones. Por lo tanto, siempre que por parte de la propiedad se produzca un dejamiento de aquella obligación, por el motivo que sea, la Administración viene obligada, a la vez, a exigir el cumplimiento de aquel deber.

Ahora bien, una vez establecida la obligación de conservar los edificios y los terrenos, la cuestión subsiguiente es la de delimitar el propio contenido del deber de conservación.

En este sentido, tiene una especial relevancia el artículo 3 de la Ley de ordenación de la edificación –norma igualmente básica y de aplicación a todas las comunidades autónomas–, el cual, desde la legislación sectorial, da un primero contenido a aquel deber. Dice así:

“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 satisfagan los requisitos básicos siguientes: [...]”

Los mencionados requisitos son relativos a la funcionalidad, a la seguridad y a la habitabilidad, que los edificios deben conservar a lo largo de toda su vida.

De estos requisitos, por el tema que ahora se trata, son, a la vez, de especial interés los apartados b).1 y c).1, que, concretamente, dicen:

“b).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.

“c).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.”

De esta forma, el artículo 3 pasa a dar contenido a la obligación de conservar que, con carácter genérico, había estado impuesta por el artículo 189 de la Ley 2/2002.

Por otra parte, es de interés también el apartado 2 del referido artículo 3, cuando dice:

“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 forma que permite el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.

“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.”

La disposición final segunda ordenaba al Gobierno del Estado aprobar el referido código en el plazo de dos meses, lo cual no se ha cumplido. Precisamente, una de las críticas que se han producido estos días, a raíz del incendio del edificio Windsor de Madrid, es la falta de este código, lo cual continúa permitiendo la construcción de edificios sin las medidas de seguridad exigibles de conformidad con el tiempo actual.

Ahora bien, mientras no se apruebe el código, los parámetros a tomar en consideración son las normas técnicas de la construcción, las cuales deben ser observadas, tanto en la proyección de los edificios, como en el caso de conservación y mantenimiento. De esta forma, estas normas técnicas pasan a tener una relevan-

cia importante en el momento de dar contenido al deber de los propietarios de conservación y mantenimiento de los edificios, a las que se deben referir tanto los operadores que las lleven a cabo, como los ayuntamientos que deben asegurar, como después se analizará, el cumplimiento de los mencionados deberes.

Por otra parte, el artículo 189.1, última parte, determina que “están incluidas en estos deberes la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas”. Así, mediante este párrafo, se transporta a la LUC, la misma Ley de la vivienda, LV, tanto en lo que hace referencia al deber de conservación, como en el mantenimiento de las condiciones de habitabilidad de las mismas viviendas. De esta forma, el deber derivado de la condición estatutaria del derecho de la propiedad queda extendido a la realización de todas las obras dirigidas a conservar las mencionadas condiciones mínimas.

En conclusión, el contenido del deber de conservación debería comprender:

–En cuanto a los terrenos, las normas de uso o de seguridad derivadas de la misma LUC, así como de las condiciones intrínsecas de los terrenos.

–En cuanto a los edificios en general, las condiciones establecidas en el artículo 3 de la LE, en especial en lo relativo a los apartados b).1 y c).1, moduladas por normas básicas de la construcción y otras reglamentaciones técnicas.

–En cuanto a las viviendas, las instrucciones de mantenimiento de las diversas partes de la edificación, así como las condiciones objetivas de habitabilidad de la LV.

No obstante, con respecto al contenido del deber de conservación, hay que hacer las siguientes observaciones:

1.ª. No se puede olvidar que esencialmente la LE y la LV están pensadas para las nuevas construcciones y la conservación de los edificios que se hayan construido de conformidad con las mencionadas leyes.

Ahora bien, el mandato del artículo 189.1 de la LUC hace referencia a todas las construcciones, es decir tanto a las efectuadas de conformidad con la LE y LV, como las anteriores. Y dice más el mencionado artículo 189.1, cuando ordena que la conservación se debe hacer de conformidad con la legislación de régimen del suelo y con la legislación sectorial.

En cualquiera caso, cabe pensar que la conservación y mantenimiento deben ir referidas a un edificio que se construyó, en su momento, de acuerdo con las normas vigentes. Así, la aplicación del artículo 189 se debería flexibilizar en función de las normas mencionadas, a no ser que de una forma específica se haya establecido *a posteriori* la adaptación del edificio a un determinado precepto.

Sobre la anterior base, si la construcción se produjo con posterioridad a la aprobación de la norma básica de

la construcción y otras reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento, la conservación y mantenimiento se deberían ajustar del todo a dichas normas. Si hubiesen sido realizadas con anterioridad, la aplicación de aquellas normas se debería ajustar a las condiciones constructivas del mismo edificio, y dar cumplimiento, en todo caso, a los requisitos relativos a la habitabilidad, ya que constituyen uno de los elementos básicos para que el mismo edificio pueda ser objeto de arrendamiento.

Esta exigencia, moderada por la estructura del edificio, ha sido objeto de consideración por la STS 23.2.99, Aranzadi 1484, cuando dice:

“La finalidad de estas obras no puede ser otra que la de mantener la finca urbana en condiciones normales de servir de habitabilidad a sus moradores presentes o futuros, reales o potenciales, dentro del tracto temporal normal de la vida de ese edificio, y mientras está en esas condiciones mínimas de normal supervivencia [...]”

2.ª. Por otra parte, no puede olvidarse la íntima relación que existe entre este artículo 189 y el artículo 190 de la LUC, cuando este último regula la declaración del estado ruinoso de los edificios. Uno de los conceptos clásicos de ruina es la de la ruina económica, la cual está directamente relacionada con el estado de conservación de los edificios.

Pues bien, el artículo 190.2.b) de la LUC configura dentro del concepto de conservación todas las obras necesarias “para cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad, en el caso de viviendas u otros similares para otros usos”.

Este precepto puede plantear la duda de si dentro del concepto de “conservación”, únicamente, se pueden situar las obras necesarias para que el edificio mantenga aquellas condiciones mínimas de habitabilidad. Incluso se podría llegar a plantear la cuestión de si porque se dé el supuesto de ruina económica solamente se pueden computar aquellas obras necesarias por mantener “las condiciones mínimas de habitabilidad”.

No parece lógico que dentro del concepto de obras de “conservación” y “mantenimiento” no puedan incluirse las obras necesarias para dotar de seguridad estructural el edificio, dado que, sin ningún tipo de duda, la seguridad es el elemento básico de la habitabilidad. Esta interpretación es la que estaría en línea con el artículo 389 del CC y el artículo 3 de la LE.

3.ª. El deber de conservación y mantenimiento que asumen los propietarios tiene un límite, que viene determinado por la situación legal de ruina. Si el edificio queda incluido en uno de los supuestos previstos en el artículo 190.2 de la LUC, lo que procede es tramitar un procedimiento de declaración de ruina y estar a sus consecuencias –demolición o rehabilitación–, y no la exigencia de realizar obras de conservación.

Esta es la doctrina del Tribunal Supremo en este punto.

Así, en STS de 5.12.01, Aranzadi 511, decía que:

“[...] la situación de ruina de un edificio puede apreciarse (como límite al deber de conservación de los propietarios) no sólo cuando ha sido administrativa o judicialmente declarada, sino también cuando se pone de manifiesto en el recurso contencioso-administrativo en que se impugna una orden de ejecución de obras de conservación, como así lo tiene declarado este Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de febrero de 1997, según la cual la incompatibilidad entre el estado ruinoso de un edificio y las órdenes de ejecución de obras en el mismo no solamente es aplicable al supuesto que el aludido estado de ruina se encuentre prejuzgado administrativa y jurisdiccionalmente, sino también al de que el mismo se acredite suficientemente en el procedimiento administrativo o proceso judicial seguidos para impugnar la legalidad de dichas órdenes, sin que quepa por tanto imponer al propietario que se opone a ellas la obtención previa de una declaración formal de ruina ya que, en todo caso, el pronunciamiento de ésta también constituye un deber municipal actuable incluso de oficio.”

Es más, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene manifestando que una vez iniciado el expediente de ruina, es improcedente declarar la obligación del propietario de realizar obras de conservación. Así, en la STS de 23 de febrero de 1999, Aranzadi 1484, decía:

“Esta sala tiene reiteradamente declarado, al hilo de lo acabado de exponer, entre otras, de 16 de abril 1983, 12 de febrero y 22 de abril de 1988, 4 de abril de 1989 y 4 de abril de 1991) que durante la sustanciación del expediente de ruina y consecuente proceso, la Administración sólo puede ordenar la realización de obras imprescindibles para evitar los peligros en personas y bienes, ya que la declaración de ruina es en absoluto incompatible con la imposición de obras que no sean estrictamente necesarias para evitar la caída de la construcción o de sus elementos [...]”

Ahora bien, podría ocurrir que el edificio ruinoso estuviese calificado como protegido. En este caso, la Administración del patrimonio histórico-artístico es la competente para autorizar su demolición. Si la denegase, los costes de la reparación, por tratarse de obras de interés general, deberían ser asumidas por la Administración que hubiese declarado su protección.

En este sentido lo ordena el artículo 246.2 del DL 1/1992, cuando señala que:

“Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se mantuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general.”

Norma, a la vez, recogida en el artículo 189.2 de la LUC, cuando dice:

“Los propietarios o la Administración deben sufragar el coste derivado de los deberes a los que se refiere el



apartado 1, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso y teniendo en cuenta el aumento sobre el límite de los deberes de los propietarios cuando se trate de obtener mejoras de interés general.”

Dentro de este mismo contexto, cabe recordar lo que dispone el artículo 190.4 de la LUC, cuando, regulando el procedimiento de declaración de ruina, determina que:

“En el caso de una declaración de ruina legal que afecte a un edificio catalogado, objeto de un procedimiento de catalogación o declarado bien cultural, corresponde a la Administración competente la determinación de los efectos de la declaración de ruina, *sin perjuicio de la obligación de los propietarios de adoptar las medidas urgentes e imprescindibles para mantenerlo en condiciones de seguridad.*”

Pues bien, los costes de estas medidas urgentes e imprescindibles, dado que los propietarios las realizan con la finalidad de proteger un interés general, serán también objeto de indemnización, de conformidad con lo que dispone el artículo 189.2 de la LUC.

4.ª. Con respecto al deber de conservación son irrelevantes las razones económicas que pueda aducir el propietario para justificar el incumplimiento. La falta de medios económicos del obligado no justifica la no-ejecución de las obras necesarias para mantener el edificio en buen estado.

En este sentido, la STS de 23.07.98, Aranzadi 4559, señalaba que:

“[...] dentro del marco legal que regula la propiedad, el propietario del inmueble tiene el deber social y jurídico de mantenerlo en perfecto estado de uso y de ‘imagen urbanística’, y por ello la Administración, en este caso la local, recibe del ordenamiento jurídico potestades habilitantes para ordenar la realización de obras cuando el propietario incumpla su obligación. *Todo ello independientemente de la rentabilidad del bien raíz, que además no debe de medirse sólo con los frutos civiles que produce –rentas–, sino también por la revalorización del mismo por el mero transcurso del tiempo y por la actividad de la comunidad que se plasma en el urbanismo [...].*”

En igual sentido, la STS de 9 de febrero de 1998, Aranzadi 1531.

5.ª. Finalmente, la falta de ejecución de las obras de conservación puede dar lugar al hecho de que el edificio entre en una situación de ruina. En este caso, la conducta negligente de la propiedad no justifica la no-declaración de aquel estado, dado que la ruina es una situación de hecho en la que se puede encontrar un edificio, con independencia de los motivos que la han originado.

Si se produce este caso, todos los contratos de arrendamiento se extinguirían y el *mobbing* inmobiliario se habría consumado.

### 3. El mandato de ejecución como reacción ante el incumplimiento de los deberes de conservación por parte de los propietarios

Cabe acudir al artículo 189.3 de la LUC, cuando señala: “Los ayuntamientos deben ordenar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones a que se refiere el apartado 1. Las órdenes de ejecución se deben ajustar a la normativa de régimen local con observancia siempre del principio de proporcionalidad administrativa y previa audiencia de las personas interesadas.”

De esta forma, la anilla se va cerrando, ante un supuesto de asedio. Así:

–En el caso de falta de conservación y mantenimiento, hay que acordar la obligación que todo propietario tiene de conservar las fincas dentro de los límites antes señalados.

–En caso de incumplimiento de la mencionada obligación, la Administración puede dictar o debe dictar órdenes de ejecución, para que se lleve a cabo la mencionada conservación y mantenimiento.

Así, la vía administrativa, en el aspecto considerado, pasa a ser uno de los caminos más aptos para superar aquel asedio.

Ahora bien, para dictar las mencionadas órdenes de ejecución, hay que tomar en consideración lo siguiente.

#### 3.1. La Administración competente para dictarlas

Normalmente es la Administración local, concretamente los ayuntamientos. El órgano específico para dictarlas es el alcalde –artículo 99 del ROAS.

También, la Administración autonómica puede dictar órdenes de ejecución de conformidad con el artículo 30 de la LV, si bien únicamente referidas a las viviendas.

Estas actuaciones pueden iniciarse de oficio o a instancia de parte. En este punto, hay que recordar como unas de las personas legitimadas para solicitar la adopción de las mencionadas medidas a los arrendatarios. Esta iniciación del expediente, a petición de los arrendatarios, es el camino que da la ley para salir al paso del *mobbing* inmobiliario.

#### 3.2. Las personas obligadas a cumplimentarlas

a) La persona obligada normalmente a dar cumplimiento a la orden de ejecución será el propietario, el cual debe realizar las obras a su cargo –artículo 189.2 de la LUC–, excepto que la orden de ejecución se exceda del deber de conservación.

En el caso de que la finca corresponda a una comunidad de propietarios, la orden de ejecución se debe dirigir al presidente de la comunidad, sin perjuicio de la

subsiguiente notificación al resto de los copropietarios para evitar la indefensión –STS de 24 de febrero de 2003, Aranzadi 6089.

b) También las órdenes de ejecución pueden ir dirigidas a los usuarios de las viviendas, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 30 de la LV, cuando los usuarios no los utilicen o conserven de acuerdo con su destino. Un ejemplo de este caso podría ser el supuesto de Erandio al principio referido. Ahora bien, en estos supuestos la orden de ejecución sería necesario que fuese dictada por la Generalidad.

### 3.3. El contenido de la orden de ejecución

El artículo 99.2 del ROAS señala que:

“La orden debe ser clara, formalizada por escrito y motivada. Solamente puede adoptarse la forma verbal cuando se fundamente en una situación de urgencia o de necesidad que no admita demora.”

De esta forma, las órdenes de ejecución deben reunir los siguientes requisitos:

a) *Deben ser concretas*, sin que sea posible dictar órdenes de contenido genérico.

En este punto la jurisprudencia del Tribunal Supremo es constante. Así, la STS de 3 de marzo de 1998, Aranzadi 1883, decía:

“[...] que para cumplir una orden de hacer, a efectos que al no ser cumplida, se legitime su ejecución substitutoria por la Administración local, es necesario que previamente a tal ejecución municipal *sean concretadas y pormenorizadas cada una de las obras a realizar, de modo que el obligado a hacerlas tenga tiempo y oportunidad para efectuarlas, porque nunca puede exigirse a los administrados un facere cuyo contenido material no conozca.*”

En esta línea se pronuncia, igualmente, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el cual, en la Sentencia de 21 de mayo de 2004, manifestaba que:

“Para la validez y eficacia de la misma debe especificar cuales sean las concretas actuaciones a practicar con la descripción lo más detallada posible, así como su previsible valoración para el caso de su ejecución subsidiaria.

“[...]”

“Pues bien, debe darse la razón a la parte apelante en cuanto a la arbitrariedad de la fijación de tal número (15 pinos) sin especificar cuales sean, sobre todo porque asegura que en su finca hay muchos más [...]”.

b) *Deben estar ajustadas al principio de proporcionalidad y deben ser motivadas*. Este requisito de proporcionalidad viene impuesto por el artículo 189.2 de la LUC.

Esta imposición comporta que hay que expresar las causas que originan la orden y los objetivos que se quieren conseguir, para poder verificar la proporcionalidad entre el mandato de ejecución y las mencionadas causas.

Retornando a la STSJ de 21 de mayo de 2004, se con-

sidera que se ha producido una desproporcionalidad, a partir del momento en que en el expediente solamente se ha verificado el peligro de caída de tres pinos y la orden de ejecución hace referencia a quince sin identificar en una finca donde hay treinta de pinos. La pretendida motivación de la mencionada orden está en un informe técnico en el que se manifiesta que los referidos pinos son de la especie *Pinos alepensis* o *pino blanco*, el cual está carente de raíces profundas y su rápido crecimiento los coloca en una situación de peligrosidad.

Ahora bien, este razonamiento no es aceptado por la sentencia, que afirma que:

“Por otro lado, es cierto que la peligrosidad de los pinos de su jardín debe estar comprobada, no siendo suficiente para ordenar su tala el que pertenezcan a una especie concreta, pues si fuera así, las administraciones competentes deberían proceder a ordenar la tala de todos los pinos de dicha especie que existiesen en su territorio, y el acto recurrido no tiene tal alcance.”

Constituiría, también, una infracción del principio de proporcionalidad el otorgar un plazo de ejecución de la orden insuficiente. El plazo debe ser el adecuado para poder ejecutar racionalmente las obras.

c) *Deben ir acompañadas de un presupuesto del importe de las obras ordenadas*, con lo objeto de que, en el supuesto de una ejecución subsidiaria, el obligado conozca el alcance que puede representar la mencionada ejecución.

También, en este aspecto, es reiterada la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. Así, en la STS de 23 de septiembre de 2002, Aranzadi 8562, se decía que la ejecución subsidiaria debía ir precedida de la notificación de la orden y que:

“[...] se concreten y valoren en lo posible las obras a ejecutar, doctrina que corresponde efectivamente a la mantenida repetidamente por esta sala (sentencias de 29 de septiembre y 3 de marzo de 1998, y 22 de julio y 21 de junio de 1997).”

### 3.4. El procedimiento a seguir para dictar una orden de ejecución: audiencia al interesado

El procedimiento viene determinado por el artículo 98 y siguientes del ROAS.

El Tribunal Supremo pone de relieve la necesidad de la existencia de un expediente administrativo. Así, en la STS de 26 de febrero de 2001, Aranzadi 2802, decía:

“Estas potestades deben de ejercerse previa instrucción de un expediente que se tramite con las debidas garantías; se debe comprobar en el mismo la necesidad de las obras, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y *favor libertatis* y debe requerir formalmente al interesado su realización, detallando y concretando adecuadamente cuáles son las obras a realizar.”

Como la norma procedimental más relevante de las

previstas está la de la audiencia al interesado. Trámite recogido tanto en el artículo 189.3 de la LUC, como en el artículo 99.2 del ROAS.

Ahora bien, de conformidad con la doctrina jurisprudencial, la falta de este trámite puede comportar una cuestión de anulabilidad de la orden si ha producido un caso de indefensión, nunca un supuesto de nulidad.

Así, la STS de 13 de noviembre de 2001, Aranzadi 8832, señalaba que:

“La jurisprudencia de esta sala viene declarando repetidamente que la falta de audiencia del interesado no determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, sino su anulabilidad, según lo previsto en el artículo 63.2 de la LPAC, lo que requiere que aquél haya sufrido indefensión, esto es, que acredite que la falta de audiencia le ha impedido ejercitar algún medio de defensa que hubiera podido utilizar antes (sentencias de 16 de enero de 2002, 28 de septiembre de 1995, 25 de abril de 1994 y 19 de enero de 1991, entre otras). Según la sentencia de esta sala de 21 de enero de 1985, las consecuencias del incumplimiento del trámite de audiencia del interesado está en función del cometido reservado a la misma, que no es otro que el de servir de defensa a los derechos e intereses de los administrados, no pudiendo en principio entenderse que su omisión acarree automáticamente la nulidad de la resolución adoptada si no se ha producido indefensión para los interesados a que la misma afecta, dado que *no es un rito formal y solemne de rigurosa observancia, sino un trámite instrumental tendente a posibilitar a los afectados por cualquier expediente administrativo la introducción en el mismo de cuantos elementos estimaren pertinentes para su más adecuada resolución y defensa de sus derechos.*”

### 3.5. El incumplimiento de la orden de ejecución

El régimen anterior a la Ley 2/2002 establecía como único medio de actuación, ante el incumplimiento de la orden de ejecución, la ejecución subsidiaria. El artículo 189.4 y 5 amplía este medio, señalando que:

“4. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución a las que hace referencia el apartado 3 habilita a la Administración a adoptar cualquiera de las medidas de ejecución forzosa siguientes:

“a) La ejecución subsidiaria a cargo de la persona obligada.

“b) La imposición de multas coercitivas de acuerdo con lo que establece el artículo 217.2, que se puede reiterar hasta que se cumpla la obligación de conservación.

“5. El incumplimiento de la orden de ejecución a la que hace referencia el apartado 3 habilita a la Administración, asimismo, a incluir la finca en el Registro Municipal de Solares sin Edificar, a los efectos

de lo que establece el artículo 171 y los artículos concordados.”

Cabe hacer una concisa referencia a cada uno de los anteriores medios.

#### A) La ejecución subsidiaria

El procedimiento a seguir es el establecido en el artículo 98 de la Ley 30/1992.

En síntesis, este procedimiento viene caracterizado por los siguientes momentos:

a) Resolución por la que se declara el incumplimiento de la orden de ejecución con la correspondiente notificación al interesado. En este momento, se puede requerir el ingreso provisional del presupuesto establecido a su día como importe de la ejecución de la correspondiente orden.

Las obras que podrá ejecutar subsidiariamente la Administración son las previstas en la orden de ejecución, sin que se puedan extender a otras no previstas inicialmente. En el caso de que exista la necesidad de realizar obras adicionales, éstas pueden efectuarse, previa notificación y cuantificación a los interesados –STS 28.09.98, Aranzadi 6952.

#### b) Liquidación de la ejecución subsidiaria.

Debe comprender únicamente las obras a las que iba referida la orden que se dictó, y las adicionales que haya sido necesario hacer.

En todo caso, la liquidación definitiva debe ir referida al importe de las obras realmente efectuadas –STS 24.04.98, Aranzadi 3103.

c) Percepción de la liquidación, utilizando, si es el caso, la vía ejecutiva.

#### B) La imposición de multas coercitivas

Estas multas se deben ajustar al dispuesto al artículo 217 de la LUC. También es necesario que se tome en consideración el artículo 99 de la Ley 30/1992.

#### C) La inscripción de la finca en el Registro Municipal de Solares sin Edificar

El encaje de este supuesto parece que puede ser en el supuesto previsto en el artículo 171.2.c) de la LUC, es decir, la inscripción para promover después la alienación forzosa de la finca por subasta pública.

Ahora bien, este medio, como forma para combatir el *mobbing* inmobiliario, no parece la más correcta, dado que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161 de la Ley del suelo, de aplicación supletoria en el presente caso, la alienación forzosa de la finca incluida en el mencionado registro comporta la extinción de los contratos de arrendamiento, si bien el propietario deberá satisfacer una indemnización a los arrendatarios por su valor real, calculado siguiendo el procedimiento establecido por la LEF. ■