



**Universidad Internacional de La Rioja
Grado en Derecho**

El restablecimiento de la legalidad en la disciplina urbanística: la ejecución subsidiaria

Trabajo fin de grado presentado por:

Melchor Morales Cabrera

Titulación:

Grado en Derecho

Línea de investigación:

La ejecución forzosa de los actos
administrativos.

Director/a:

Doña Andrea Toledo Martín

Ciudad Murcia

3 de julio de 2015

Firmado por: Melchor Morales Cabrera

CATEGORÍA TESAURO: 3.1.3 Derecho Público

ÍNDICE

I. LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.
II. RESUMEN.
III. INTRODUCCIÓN.
IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU EJECUTIVIDAD

- IV.1. Concepto y naturaleza jurídica.**
- IV.2. Eficacia jurídica de los actos administrativos.**
- IV.3. Evolución histórica de la ejecutividad de los actos administrativos.**
- IV. 4. Principios generales de la ejecución forzosa.**
 - IV.4.1. Principios generales para su ejecución.
 - IV.4.2. Requisitos y límites a su ejecución
 - IV.4.3. Análisis de jurisprudencia sobre la ejecución de actos administrativos en España.

V. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

- V.1. Suspensión de los actos administrativos.**
- V.2. Procedimientos de ejecución.**
 - V.2.1. El procedimiento de apremio sobre el patrimonio.
 - V.2.2. Las multas coercitivas.
 - V.2.3. La compulsión sobre las personas.
 - V.2.4. La ejecución subsidiaria.

VI. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA EJECUCIÓN FORZOSA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

- VI.1. Punto de partida o contexto.**
- VI.2. Análisis jurídico.**

VII. CONCLUSIONES

VIII. BIBLIOGRAFÍA

IX. FUENTES JURÍDICAS UTILIZADAS

I. LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.

CE: Constitución española.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

LRJAPyPAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LOTURM: Ley de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

LRBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

TRLS: Texto Refundido de la Ley de Suelo.

TRLSRM: Ley del Suelo de la Región de Murcia.

LGT: Ley General Tributaria.

TRLHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

STSJMU: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

RGR: Reglamento General de Recaudación.

ZEPA: Zona de Especial Protección para las Aves.

LIC: Lugar de Interés comunitario.

TSJRM: Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia.

PORN: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

CARM: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

ANSE: Asociación de Naturalistas del Sureste.

El restablecimiento de la legalidad en la disciplina urbanística: La ejecución subsidiaria

II. RESUMEN

Con el presente trabajo de investigación, se pretende analizar, desde un enfoque expositivo-argumentativo, la ejecución forzosa de los actos administrativos y, más concretamente, la ejecución subsidiaria en la disciplina urbanística. El trabajo comienza describiendo la figura del acto administrativo, su validez y eficacia, así como el poder coactivo de la Administración pública para garantizar el cumplimiento y la ejecución de los actos administrativos.

A lo largo del presente estudio se irán detallando los distintos instrumentos de que dispone la Administración para el cumplimiento de los actos administrativos, su eficacia y ejecución.

Por último, se analizará el caso concreto del restablecimiento de la legalidad en la disciplina urbanística, ahondando en la figura de la ejecución subsidiaria como herramienta eficaz para hacer cumplir la legalidad en aquellos casos en que el administrado se niega o se resiste a cumplir el acto dictado por la Administración competente.

Palabras clave: acto administrativo, restablecimiento de la legalidad, ejecución subsidiaria, eficacia del acto, título ejecutivo.

III. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo ha recibido múltiples definiciones dependiendo del autor que lo describa, pero, en definitiva, se trata de una parte del Derecho Público encaminada a la regulación de las Administraciones públicas, su relación entre ellas y, a su vez, con los administrados.

En el presente trabajo, nos referiremos principalmente a la relación existente entre la Administración y el administrado, centrando el grueso del estudio en la ejecución forzosa de los actos administrativos, para acabar concretando sobre el caso particular de la ejecución subsidiaria y su aplicación en el restablecimiento de la legalidad en la disciplina urbanística.

La “burbuja inmobiliaria”, definición que se ha dado al fenómeno de crecimiento urbanístico que tuvo lugar en nuestro país en el periodo 1997-2008, supuso un importantísimo aumento de la construcción y, paralelamente a la construcción legal, creció la construcción de viviendas ilegales. La extensa y variada legislación que regula y ordena las construcciones en España, motivada por la distribución competencial existente en nuestro ordenamiento jurídico que tiene su origen en nuestra Carta Magna, dificulta aún más si cabe el restablecimiento de la legalidad en la disciplina urbanística.

Por otra parte, cabe resaltar que en la sociedad española no se ve con buenos ojos el aplicar el derribo de viviendas y, desde el punto de vista político, es una mala praxis de cara al electorado y a la ciudadanía en general. Eso no obsta para que se haga preciso el cumplimiento de la ley y, por consiguiente, actuar en consecuencia y proceder al derribo de aquellas viviendas construidas sin licencia y que no puedan ser legalizadas. Recientemente el fiscal de Medio Ambiente de Murcia, con la frase “*en esta región no se tira ni una casa*”¹, ha puesto de manifiesto la necesidad de dar cumplimiento a lo preceptuado por la ley. Esta afirmación me ha llevado a la elección del tema de estudio, sirviendo de inspiración para el título del mismo.

El objetivo principal de este trabajo es realizar un estudio del porqué de la tajante afirmación que hace el fiscal de Medio Ambiente de Murcia sobre el restablecimiento de la legalidad en la disciplina urbanística y el caso concreto de la figura de la ejecución subsidiaria.

El método empleado para la realización del trabajo ha sido el expositivo argumentativo. Para ello partimos de una breve introducción sobre la parte general de los actos administrativos, su contexto y aplicación práctica, para centrarnos principalmente en la ejecución forzosa de dichos actos y en el caso particular del restablecimiento de la legalidad urbanística mediante la ejecución subsidiaria. En su realización, se ha recabado información concreta y específica sobre casos reales de

¹DIARIO LA VERDAD (MURCIA) «En esta región no se tira ni una casa» (disponible en www.laverdad.es/murcia/.../esta-region-tira-casa-20150314010500.htm fecha de la última consulta: 16/05/2015).

disciplina urbanística, consulta de sentencias, denuncias, etc. Asimismo se han realizado visitas y mantenido entrevistas con funcionarios encargados del Servicio de Sanciones y Disciplina Urbanística de ayuntamientos de la Región de Murcia, especialmente en el Ayuntamiento de Lorca. Todo esto unido a la información consultada en manuales de Derecho de autores de prestigio, información de internet relacionada, etc., que han servido de gran ayuda en la elaboración del presente trabajo.

Agradecimientos:

En primer lugar a mi paciente y amada esposa sin la que no hubiese sido posible lograr este trabajo de fin de grado y mucho menos cursar los estudios de Grado en Derecho. También es de justicia reconocer la gran ayuda prestada por los funcionarios municipales Pedro Baenas, Pedro Paredes y Adelaida Jordán en la consulta de expedientes y asesoramiento sobre los mismos. Por último, y no menos importante, a mi querida Directora de TFG, la doctora en Derecho doña Andrea Toledo, por su asesoramiento, orientaciones y consejos a lo largo de la elaboración del presente trabajo.

IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU EJECUTIVIDAD

IV.1. Concepto y naturaleza jurídica

El concepto de acto administrativo depende del autor, al no existir una definición contemplada en ninguna norma jurídica. Son muchas las definiciones que se han dado al respecto, siendo de todos conocida la definición clásica de ZANOBINI²: "Toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa". Definición que ha sido corregida parcialmente por el profesor GARCIA DE ENTERRIA³: "La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa diferente de la potestad reglamentaria".

Por otra parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (BOE n.^º 126, de 27 de noviembre de 1992) (en adelante LRJAPyPAC), en su artículo 53⁴ estable que:

"Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido.

El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos".

Por todo ello podemos concluir que en la definición básica de acto administrativo se hace necesaria la presencia de la Administración en su condición de sujeto activo y, por otra parte, el acto jurídico necesario para llevar a cabo la voluntad del sujeto.

Por tanto, y teniendo en cuenta lo anterior, llegamos a la conclusión de que todo acto administrativo se encuentra revestido por una naturaleza jurídica que se caracteriza por una serie de elementos que se definen a continuación:

- Todo acto administrativo es un acto jurídico que exige una declaración; por tanto, se encuentran excluidas del acto jurídico las actividades materiales.
- Existen distintos tipos de declaraciones: de juicio (actos consultivos, de fiscalización, de intervención, informes, etc.); de conocimiento (levantamiento de actas, inscripciones en registros, emisión de certificados, etc.); de deseo o de voluntad (solicitudes, peticiones, etc.).
- El acto administrativo ha de proceder necesariamente de una Administración pública; estar regulado por el Derecho Administrativo; ser consecuencia de una determinada potestad administrativa y que esta sea distinta de la potestad reglamentaria.

²ZANOBINI GUIDO (1954:17)

³GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000:540)

⁴ARTÍCULO 53 DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

IV.2. Eficacia jurídica de los actos administrativos

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.1 de la LRJAPyPAC⁵: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”. A la vista de lo anterior, podemos determinar que la validez y eficacia de un acto administrativo están íntimamente relacionadas, es más, para que un acto administrativo produzca efectos este ha de ser válido. Por tanto, todo acto administrativo se presumirá válido y producirá efectos desde el momento en que se dictó, con la única excepción preceptuada en el artículo 57.2 de la LRJAPyPAC⁶: “La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior”.

Por último, nos referiremos al carácter general de irretroactividad en la eficacia de los actos administrativos, con la salvedad y excepción a que se refiere la tan citada ya LRJAPyPAC que en su artículo 57.3 establece⁷: “Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas”. Como podemos comprobar, esta excepcionalidad se encuentra condicionada a que la retroactividad del acto administrativo resulte, en todo caso, favorable al administrado y no lesione derechos de terceros.

IV.3. Evolución histórica de la ejecutividad de los actos administrativos

La ejecutoriedad de los actos administrativos en España se ha caracterizado a lo largo de la historia del Derecho español por la coexistencia de una línea liberal con otra de carácter autoritario. En este sentido se expresa Ramón Parada⁸. Mientras que la línea liberal identifica la ejecutoriedad con la función judicial y la exigencia previa del oportuno proceso, la línea autoritaria reconoce a la Administración autosuficiencia ejecutoria para el cumplimiento de determinados actos sin la intermediación judicial.

Remontándonos a las primeras compilaciones administrativas de nuestro país, que fueron dadas en Toro bajo el mandato de Enrique II en el año 1371,

⁵ARTÍCULO 57.1 DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

⁶ARTÍCULO 57.2 DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

⁷ARTÍCULO 57.3 DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

⁸PARADA VÁZQUEZ(2000:159) “la evolución de la ejecutoriedad de los actos administrativos es perceptible la coexistencia de una línea liberal que identifica la ejecutoriedad con la función judicial y exige que la ejecución material del acto vaya precedida del correspondiente proceso, con otra autoritaria que reconoce a la Administración – y esencialmente a la Hacienda – la autosuficiencia ejecutiva sin necesidad de intermediación judicial.”

observamos que en las mismas se hacía necesario un juicio previo para la ejecutividad de los actos administrativos. Ahora bien, ese juicio previo sería más que discutible por la falta de garantías y derechos hacia los administrados, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos el juicio previo brillaba por su ausencia.

Con el nacimiento del constitucionalismo español, se produce un giro radical ante el desplazamiento del absolutismo por las nuevas tendencias liberales que llegan impregnadas de matices anglosajones y que acabarán por verse refrendadas en el Decreto Constitucional de las Cortes de Cádiz de 1813, donde se acaba por desproveer a la Administración del principio de autotutela para la ejecución de los actos administrativos, todo ello en beneficio del Poder Judicial como único órgano capaz de poder enervar las libertades y derechos de los administrados.

No obstante, paralelamente a esa vertiente de administración rigurosamente judicialista, aparece también durante el siglo XIX una tendencia que defiende la necesidad de dotar a la Administración de la autoridad y los mecanismos necesarios para la ejecución forzosa de determinados actos administrativos, principalmente en materia tributaria, sin la intervención del juez. De este modo, en 1821 vio la luz un decreto que venía a regular esa tendencia y que recoge en su obra *Derecho Administrativo* / Ramón Parada⁹.

Posteriormente se estableció la protección de la acción ejecutiva de la Administración frente a los tribunales ordinarios mediante determinadas órdenes que prohibían la imposición de interdictos contra la Administración en los años 1839, 1841 y 1843. Esta prohibición se encuentra recogida actualmente en el artículo 101 de la LRJAPyPAC¹⁰: “No se admitirán a trámite interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido”. Cabe por último señalar la facultad reconocida a la Administración de recuperación de los bienes patrimoniales en el plazo de un año, así como los demaniales sin fijación de plazos.

Así llegamos a la situación actual, donde corresponde a la Administración a través de sus distintos órganos territoriales –estatal, autonómico y local– ejecutar los actos administrativos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 de la LRJAPyPAC¹¹: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”.

⁹PARADA VÁZQUEZ (2000: 162). “mediante Decreto de 25 de junio de 1821 donde ya se contemplan los principios autoritarios sobre los que se conformará el futuro sistema tributario: a) exclusión de los tribunales civiles del conocimiento y reclamaciones y su atribución a órganos colegiados de la Administración de la Hacienda b) cobranza de las contribuciones por vía ejecutoria de la administrativa”

¹⁰ARTÍCULO 101DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

¹¹ARTÍCULO 56DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

IV. 4. Principios generales de la ejecución forzosa

IV.4.1. Principios generales para su ejecución

Para que la Administración proceda a la ejecución forzosa de los actos administrativos, previamente se requiere que el administrado haya incumplido el mandato de la Administración. Siendo así, se actuará de acuerdo con los siguientes principios:

- Principio de proporcionalidad administrativa, recogido en el artículo 96 de la LRJAPyPAC¹²: "La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará respetando siempre el principio de proporcionalidad." De tal modo que los resultados que se pretenden alcanzar han de ser proporcionales a los medios utilizados.
- Principio de simultaneidad de medios de ejecución para GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹³: "...no pueden simultanearse varios medios de ejecución a la vez contra el mismo obligado y por la misma obligación, sin perjuicio de que alguno de los medios pueda desembocar en otro...". Pero en contra de tal afirmación, consideramos que para el caso de la disciplina urbanística sí pueden simultanearse varios medios de ejecución, eso sí, respetando el principio de proporcionalidad del actuar administrativo y la consecución de la eficacia y garantía de la actuación de la Administración. A modo de ejemplo citaremos un caso en el ámbito de la Administración local: supongamos un chalet construido sin licencia en suelo no urbanizable en el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU). Al tratarse de una actividad no permitida para ese tipo de suelo, el propietario no podrá en ningún caso obtener la preceptiva licencia y, en consecuencia, la vivienda deberá ser demolida –a pesar de pagar la sanción por la infracción urbanística– para el total restablecimiento de la legalidad. En este caso, la Administración local podrá llevar a cabo acciones simultáneas como la imposición de multas coercitivas, ejecución subsidiaria de las obras de demolición necesarias para el restablecimiento de la legalidad urbanística y, además y simultáneamente, acometer de forma coactiva a través del procedimiento de apremio sobre su patrimonio ante el impago de las sanciones impuestas, así como –en su caso– el importe de la ejecución subsidiaria.
- Principio de correspondencia: los medios de compulsión utilizados para conseguir la eficacia y finalidad en el acto administrativo se encuentran vinculados a una obligación determinada. A modo de ejemplo podemos señalar el apremio sobre el patrimonio de las personas o la intervención de terceros en la ejecución subsidiaria.
- Principio de formalidad: cualquier medio de ejecución que se utilice ha de hacerse valer mediante un procedimiento formal en el que necesariamente ha de ser parte el interesado.

¹²ARTÍCULO 96 DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

¹³GARCÍA DE ENTERRÍA -FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.(2000: 783)

- Principio de *favor libertatis*, recogido en el artículo 96.2 del LRJAPyPAC¹⁴: “Si fueran varios los medios de ejecución admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual”.

IV.4.2. Requisitos y límites a su ejecución

Siguiendo a MANTECA VALDELANDE¹⁵, la potestad de autotutela ejecutiva de la Administración debe reunir ciertos requisitos para poder ser ejercida, de tal manera que únicamente se dictará ejecución forzosa ante el incumplimiento del obligado y concurren una serie de circunstancias. No obstante, para poder ejercer dicha potestad se hacen necesarios estos requisitos:

- Incoación del oportuno expediente administrativo, que ha de servir de soporte material para sustanciar las distintas actuaciones que se lleven a cabo en la tramitación del acto administrativo.
- Ha de tratarse de acto administrativo legal, ajustado a Derecho y que cumpla con lo dispuesto en el artículo 93 de la LRJAPyPAC¹⁶: “Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico”.
- El acto administrativo debe tener plena ejecutividad para que pueda desplegar toda su eficacia a través de la ejecutoriedad; no procede la ejecución en aquellos actos que no son firmes y que no poseen un título habilitante *nulla executio sine titulo*¹⁷ o bien que su ejecución se encuentre suspendida por cualquier circunstancia.
- La notificación previa al obligado del acto administrativo en cuestión, que será el medio habilitante para la utilización del título ejecutivo en el caso de no dar cumplimiento a lo que, en razón del contenido dispositivo del acto, venga obligado a realizar, tal y como señala el artículo 95 de la LRJAPyPAC¹⁸: “Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos”.

Los límites que habrán de observarse a la hora de la ejecución forzosa de los actos administrativos guardan relación directa con los derechos y libertades fundamentales de los administrados. En ese sentido se expresa el artículo 96 de la

¹⁴ARTÍCULO 96.2 DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

¹⁵MANTECA VALDELANDE (2011:Nº9)

¹⁶ARTÍCULO 93 DE LA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

¹⁷Posibilidad de apremio de las Administraciones Públicas a tenor de la STC 166/1998 a raíz de la propia posibilidad de embargo de sus bienes patrimoniales no afectos a un uso o servicio público.

¹⁸ARTÍCULO 95 DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

LRJAPyPAC¹⁹: ‘Deberá procederse con aquel medio de ejecución que sea menos restrictivo para la persona y su libertad individual’. Igualmente, deberán utilizarse –a colación del principio de proporcionalidad– aquellos medios que resulten menos lesivos y perjudiciales para el administrado. Por último y no menos importante, nos referiremos a la inviolabilidad del domicilio; respecto a este extremo las Administraciones públicas deben disponer en todo caso de la correspondiente autorización judicial, a tenor de lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Constitución (BOE n.º 311, de 29 de diciembre de 1978) (en adelante CE) de este derecho fundamental, tal y como en ese mismo sentido se prescribe en el apartado 3 del artículo 96 anteriormente citado: “Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial”. Es interesante sobre este último aspecto la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) de 14 de mayo de 1992 (76/1992)²⁰, en la que la función jurisdiccional actúa como última ratio de las garantías legales frente al administrado y del abuso indiscriminado que del principio de autotutela efectiva pudiere llegar a realizar la Administración pública.

En materia de disciplina urbanística tiene especial relevancia este apartado de la inviolabilidad del domicilio, pues en el caso de tener que proceder a la demolición de la vivienda habitual deberá obtenerse previamente la autorización judicial para proceder al desalojo, todo ello en aras de garantizar el citado precepto constitucional que forma parte de los derechos fundamentales de la persona.

IV.4.3. Análisis de jurisprudencia sobre la ejecución de actos administrativos en España

Existen numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, sobre todo al respecto de lo expuesto en el apartado anterior, sobre los límites y la proporcionalidad que deben primar en la forma de actuar de la Administración pública. Tanto las STC como las Sentencias del Tribunal Supremo (en adelante STS), vienen a confirmar lo que venimos sosteniendo en el presente trabajo. Así en la STC de 13 de octubre de 1998 (199/1998)²¹, Sala 2.^a, se señala: “Reiteradamente hemos declarado que el privilegio de autotutela atribuido a la Administración Pública no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el artículo 103 CE (SSTC 22/1984, 238/1992, 148/1993, 78/1996), y que la ejecutividad de sus actos en términos generales y abstractos tampoco puede estimarse como incompatible con el art. 24.1 CE (SSTC 66/1984, 341/1993, 78/1996; AATC 265/1985, 458/1988, 930/1988, 1095/1988, 220/1991, 116/1995),

¹⁹ARTÍCULO 96 DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

²⁰(...) la ley ha atribuido al Juez de Instrucción la función de garantizar el derecho a la inviolabilidad del domicilio frente a la ejecución de los actos administrativos, por lo que antes que imponerle la obligación de autorizar mecánicamente esas entradas, que ninguna garantía ofrecería a los derechos fundamentales, le ha otorgado la potestad de controlar, además de que el interesado es, efectivamente, el titular del domicilio para cuya entrada se solicita la autorización, la necesidad de dicha entrada para la ejecución del acto de la Administración, que este sea dictado por la autoridad competente, que el acto aparezca fundado en Derecho y necesario para alcanzar el fin perseguido, y, en fin, que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto.

²¹STC DE 13 DE OCTUBRE DE 1998 (199/1998).

pero sin que tal prerrogativa pueda primar sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos (STC 22/1984, 171/1997)".

Por otra parte, la STC 26 de septiembre de 2011 (144/2011), Sala 2.^a, determina la vulneración del principio de legalidad necesario para el actuar administrativo en materia sancionadora al señalar que²²: "Recordábamos en la STC de 2 de diciembre (135/2010) FJ 4, que "el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que también 'es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo', y comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material 'aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones" (por todas STC de 4 de mayo (104/2009), FJ 2 y jurisprudencia allí citada). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término "legislación vigente" contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC de 13 de marzo (77/200), FJ único y jurisprudencia allí citada".

Por último, nos referiremos a la necesaria notificación previa del acto administrativo habilitante del procedimiento ejecutivo de apremio que viene recogida en el pronunciamiento de la STC de 30 de noviembre de 2000 (291/2000)²³:

"Por lo que se refiere a la falta de notificación de la liquidación, puede originar indefensión al haber privado al recurrente de la posibilidad de pagar la deuda en período voluntario y evitar de este modo que el ahora demandante pudiera defenderse de la ejecución forzosa de dicho acto mediante su cumplimiento voluntario. Con todo, es cierto que esta indefensión, de haberse producido, habría tenido lugar en vía administrativa -y con acceso posterior a la vía judicial-, por ello sólo podría tener relevancia constitucional en el caso de que se llegara a la conclusión de que el acto impugnado tiene efectivamente naturaleza sancionadora, ya que es doctrina constitucional que las garantías consagradas en el art. 24 CE sólo resultan de aplicación a los procesos judiciales y a los procedimientos administrativos sancionadores (...). Hay que señalar que en los supuestos en los que no se notifica la providencia de apremio, el hecho de que se pueda acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa para impugnar el acto para cuya ejecución se inició el procedimiento de apremio (la liquidación tributaria), no permite enjuiciar la actuación administrativa llevada a cabo durante este procedimiento de ejecución forzosa pues, cuando el recurrente tiene conocimiento del mismo, el embargo ya ha tenido lugar, por lo que carece de la posibilidad de defenderse en este procedimiento."

²²STC DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2011 (144/2011).

²³STC DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2000 (291/2000).

A la vista de lo anterior y para no caer en el error de realizar la ejecución forzosa de actos administrativos que pudieran devenir nulos, se hace necesario que primen las garantías de los derechos de los administrados, utilizando los oportunos procedimientos ajustados a Derecho con estricto cumplimiento de la legalidad vigente, así como el cumplimiento y sujeción de los principios del Derecho Administrativo, sus exigencias formales, materiales y competenciales en el dictado de los actos y el respeto a los límites analizados anteriormente.

V. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

V.1. Suspensión de los actos administrativos

El precitado artículo 95 de la LRJAPyPAC establece²⁴: "Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales". Por tanto, nos encontramos con que la Administración será competente para llevar a cabo la ejecución forzosa de sus propios actos administrativos sin más limitaciones que las impuestas por la propia Ley o en el caso de la suspensión del acto.

Como ya se dijo anteriormente, será necesario en todo caso para poder llevar a cabo la ejecución forzosa, estar en posesión del título ejecutivo, esto es, el documento habilitante para poder ejercer la potestad de la Administración en materia de ejecución forzosa de los actos administrativos. Como concluye López-Nieto y Truyols en su artículo "La reacción ante las vías de hecho" en la revista *Fundación Democracia y Gobierno Local*²⁵:

"De lo anterior se deducen las siguientes conclusiones:

1. En virtud del principio de autotutela, la Administración pública goza de la prerrogativa de ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos sometidos al Derecho administrativo y dictados en ejercicio de sus potestades, siguiendo el procedimiento legalmente establecido.
2. Para ejecutar sus actos mediante una actuación material que limite o afecte derechos de los particulares, la Administración pública ha de adoptar previamente una resolución que le sirva de fundamento jurídico.
3. El acto que ordene la ejecución forzosa y que actúe como título ejecutivo precisa de un acto declarativo previo en el que se establezca la obligación concreta.
4. El acto administrativo que sirva de título habilitante ha de ser válido, y por tanto ha de estar adoptado por el órgano competente siguiendo el procedimiento adecuado.

²⁴ARTÍCULO 95 DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

²⁵LÓPEZ NIETO Y TRUYOLS "Fundación Democracia y Gobierno Local" (2005:137)

5. La falta de título ejecutivo habilitante convierte en ilegítima la actuación material administrativa, que constituirá una vía de hecho prohibida por el ordenamiento jurídico.

6. Frente a las actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho se puede solicitar la tutela judicial mediante el recurso contencioso administrativo, previo requerimiento a la Administración actuante, de conformidad con el artículo 30 de la Ley de esa jurisdicción.

7. Si de la actuación material derivan daños o perjuicios, podrán ejercerse las acciones correspondientes en base a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.”

Como podemos observar, la legalidad y eficacia de la ejecución forzosa del acto administrativo se encuentra íntimamente ligado a la validez del título ejecutivo habilitante, de ahí su vital importancia.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁶, “La eficacia puede cesar también con carácter temporal, provisional o transitorio. En estos casos se habla de suspensión del acto [...]. En ese sentido, cabe señalar que la suspensión no es otra cosa que una medida cautelar que se adopta con carácter provisional mientras se produce una decisión definitiva sobre la validez del acto.

Todo ello con el fin de preservar los derechos del recurrente y evitar los posibles daños que se le pudieran ocasionar, tal y como se desprende del artículo 111.2 de la LRJAPyPAC²⁷:

“No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien competa resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta Ley.”

También existe la posibilidad de instar la suspensión por aplicación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE n.º 167 de 14 de julio de 1998) (en adelante LJCA), recogida en su título VI, capítulo II, *medidas cautelares*, artículos 129 a 136, ambos inclusive.

Continuando con el artículo 111 de la LRJAPyPAC, hay que fijarse en otro elemento esencial de la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo; nos

²⁶GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.(2000:583)

²⁷ARTÍCULO 111.2 DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

referimos en este caso al párrafo segundo del citado artículo 111.4²⁸: “Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente”. Se trata por tanto de una medida garantista, que en determinados casos deberá prestarse por el recurrente del acto para suspender la eficacia del acto recurrido.

V.2. Procedimientos de ejecución

En apartados anteriores nos hemos referido ampliamente al artículo 96 de la LRJAPyPAC, sobre el principio de proporcionalidad y del procedimiento de ejecución forzosa a utilizar, que este será siempre el menos restrictivo a la libertad individual y respetando en cualquier caso la inviolabilidad del domicilio consagrada en el artículo 18.2 de nuestra Carta Magna.

No existe una imposición legal sobre la utilización de uno u otro procedimiento, si bien es verdad que a la hora de ejecutar el acto administrativo será el momento de la elección de aquel que más se ajuste al caso concreto. Para GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁹ “La ejecución forzosa de un acto administrativo implica llevar a su aplicación práctica, en el terreno de los hechos, la declaración que en el mismo se contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento. Por ejemplo, el pago de una liquidación tributaria o de una multa, el desalojo de una propiedad expropiada, la demolición de una finca declarada ruinosa o de una obra abusiva”. Visto lo anterior, podemos concluir que, dependiendo del acto a ejecutar, será más conveniente la utilización del procedimiento de ejecución que mejor se adapte al caso.

Por su parte el tan citado artículo 96 de la LRJAPyPAC enumera los medios de ejecución forzosa que encuentran su desarrollo en los artículos 97, 98, 99 y 100 del citado texto legal y que se estudiarán a continuación.

V.2.1. El procedimiento de apremio sobre el patrimonio

Recogido en el artículo 97 de la LRJAPyPAC, es sin lugar a dudas el procedimiento más utilizado de los previstos en la Ley; esto se debe según GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ³⁰ a “que los deberes administrativos se concretan usualmente, en forma directa o indirecta, en deudas pecuniarias (multas, impuestos y contribuciones, tasas, créditos contractuales a favor de la Administración, etc.). Si estas deudas consisten en cantidades líquidas y el deudor se resiste al pago de las mismas, la Administración puede hacerlas efectivas sobre el propio patrimonio de aquel a través del Reglamento General de Recaudación al que se remite pura y simplemente el artículo 97 del LRJAPyPAC”.

²⁸ARTÍCULO 111.4 DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

²⁹GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000:765)

³⁰GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000:777)

Por tanto, a la hora de aplicar el procedimiento de apremio deberemos acudir a su regulación legal, que se sustenta básicamente en los siguientes artículos de los distintos textos legales:

- Artículo 97 de la LRJAPyPAC³¹: “Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva (...”).
- Artículo 69.2 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (BOE nº 210 de 2 de septiembre de 2005), (en adelante RGR)³²: “Iniciado el periodo ejecutivo, la recaudación se efectuará por el procedimiento de apremio (...”).
- Artículo 161.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE nº 302 de 18 de diciembre de 2003), (en adelante LGT)³³: “Iniciado el período ejecutivo, la Administración Tributaria efectuará la recaudación de las deudas liquidadas o autoliquidadas a las que se refiere el apartado 1 de este artículo por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del obligado al pago”.

Lo anteriormente expuesto también resulta de aplicación en el ámbito de la Administración Local, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80 de 3 de abril de 1985), (en adelante LRBRL) y en el artículo 2.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE nº 59 de 9 de marzo de 2004) (en adelante TRLHL).

Lo anterior permite comprobar que el procedimiento de apremio siempre será el utilizado por la Administración cuando exista un acto que obligue al pago de una cantidad líquida y, el obligado al pago, haya declinado su cumplimiento de forma voluntaria.

V.2.2. Las multas coercitivas

Encontramos su regulación legal en el artículo 99.1 de la LRJAPyPAC, que señala³⁴:

“Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que estas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

³¹ARTÍCULO 97DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

³²ARTÍCULO 69.2DEL REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN.

³³ARTÍCULO 161.3 DELA LEY 58/2003 GENERAL TRIBUTARIA.

³⁴ARTÍCULO 99.1DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

- a)** Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- b)** Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- c)** Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.”

Siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ³⁵ el fin que persigue la imposición de multas coercitivas “no tiene carácter retributivo alguno sino que pretenden única y exclusivamente forzar el cumplimiento de lo ordenado”. En ese sentido podemos afirmar que las multas coercitivas no son sanciones propiamente dichas, de ahí la compatibilidad que refleja el artículo 99.2 de la LRJAPyPAC: ‘La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.’”

A mayor abundamiento, la STC nº 239/1988³⁶, Sala 2^a, 14 de diciembre de 1988, se pronunció sobre el principio *non bis in idem*. El resumen de la misma es el siguiente:

“Los postulados del art. 25.1 de la Constitución no pueden extenderse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica (SSTC 73/1982, 69/1983 y 96/1988) a supuestos distintos o a actos, por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador, como es el caso de las multas coercitivas. No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración, previstas en nuestro ordenamiento jurídico con carácter general por el art. 102 de la LPA, cuya constitucionalidad ha sido expresamente reconocida por este Tribunal. Consecuentemente, el

³⁵GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. (2000:779)

³⁶(...)Sentencia desestimatoria de la demanda, ya que tiene como base un error sobre la naturaleza jurídica de las denominadas multas coercitivas, que no son propiamente sanciones sino medios de ejecución forzosa de los actos de la Administración, cuyo objeto es forzar al administrado al cumplimiento de lo ordenado, pudiendo concurrir con las sanciones sin quiebra del principio *non bis in idem*, según se desprende de los arts. 104 y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Consecuentemente, han de quedar fuera del ámbito del art. 25.1 CE, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en norma de rango legal, como declaró este Tribunal en Sentencia de 3 de octubre de 1983. Por otra parte, se añade, el acto recurrido tiene su cobertura en los citados arts. 104 y 107 de la LPA y en el Decreto de 23 de noviembre de 1940, art. 7. De manera que, a efectos dialécticos, de reputarse que las multas coercitivas son sanciones administrativas stricto sensu, tampoco podría entenderse vulnerado el art. 25.1 C.E., pues, tal como viene reiterando la jurisprudencia constitucional a partir de la Sentencia de 7 de mayo de 1981, el juego del principio de legalidad traducido en una reserva absoluta de Ley, no incide sobre disposiciones anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, a fin de evitar los vacíos que podrían producirse en el ordenamiento jurídico. Por último, señala que los razonamientos jurídicos contenidos en los considerandos de la Sentencia desestimatoria del recurso contencioso no vinculan a la Generalidad, ni tampoco los supuestos errores o incorrecciones jurídicas atribuidos por la actora a la Sentencia que, en su caso, incidiría únicamente sobre una cuestión de legalidad ordinaria como es la aludida infracción del art. 107 de la LPA que nunca podría fundar el recurso de amparo constitucional. Por todo ello interesa una Sentencia desestimatoria de la pretensión formulada (...).

planteamiento de la suficiente cobertura legal en relación con las multas coercitivas, como respecto a los demás medios de ejecución forzosa del art. 104 de la LPA, es únicamente reconducible al ámbito de la sumisión de la Administración a la Ley en el marco del general principio de legalidad.”

Este sistema de imposición de multas coercitivas se suele utilizar en aquellos casos en que el obligado no cumple con el restablecimiento de lo ordenado. Por ejemplo, en materia urbanística en la Región de Murcia se encuentra regulado en el artículo 228.5 del Real Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (BORM nº 282 de 9 de diciembre de 2005) (en adelante TRLSRM)³⁷: “También podrá la Administración imponer multas coercitivas hasta lograr la ejecución por el obligado de las medidas de restablecimiento, multas que se podrán imponer por períodos no inferiores a dos meses y por un importe máximo del 25 por ciento del valor estimado del deber impuesto, sin que en ningún caso el importe total de las multas, derivado de su repetición, pueda rebasar el 150 por ciento de aquel importe”.

V.2.3. La compulsión sobre las personas

En lo que a la compulsión sobre las personas se refiere, encontramos su regulación en la más que citada LRJAPyPAC, concretamente en su artículo 100³⁸:

“1. Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

2. Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa”.

Conforme a lo señalado en el citado artículo 100, se permite el empleo de la compulsión directa sobre las personas como medio de coacción directa, medio más coactivo por comportar la utilización de la fuerza sobre las personas y por conllevar la coacción de la libertad de estas. Definida perfectamente por GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRIGUEZ³⁹, “El empleo de la compulsión de las personas como medio de ejecución forzosa de un acto administrativo no procede sino cuando no basten los demás medios de ejecución para asegurar el cumplimiento del acto”.

Como no puede ser de otra manera, se sobreentiende que para el empleo de la fuerza será precisa la oportuna orden judicial y el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos

³⁷ARTÍCULO 228.5 DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2005, DE 10 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA.

³⁸ARTÍCULO 100 DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

³⁹GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. (2000: 781)

de Seguridad del Estado; nos referimos a los casos de desalojo forzoso de una vivienda, una orden de demolición de edificación por incumplimiento de la normativa urbanística, etc. Ni que decir tiene que, para la utilización de este medio, se ha de cumplir en todo caso con el principio de proporcionalidad, respeto a la dignidad de la persona y garantía de sus derechos fundamentales.

V.2.4. La ejecución subsidiaria

. Por último nos referiremos a la ejecución subsidiaria que viene regulada en el artículo 98 de LRJAPyPAC⁴⁰:

- “1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.
2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.
3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.
4. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.”

Siguiendo con la lectura del Curso de Derecho Administrativo I de GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁴¹, “La ejecución subsidiaria consiste en la realización de lo ordenado en el acto administrativo previo por persona distinta del destinatario del mismo y por cuenta de éste. La ejecución subsidiaria no impone, por tanto, ninguna carga nueva al destinatario del acto, tal y como hemos precisado más atrás, razón por la cual la utilización de este medio de ejecución forzosa no requiere ninguna cobertura legal específica. Basta simplemente la previsión contenida con carácter general en el artículo 98 LPC”. No obstante, cabe señalar que el cumplimiento por persona distinta del obligado puede ser llevado a cabo por la Administración Pública o por un tercero designado por esta, todo ello tras la apertura y tramitación del oportuno expediente de contratación administrativa, donde deberán constar los trabajos a realizar y el coste de los mismos.

Este medio de ejecución suele utilizarse mayoritariamente en la esfera de la Administración Local, sobre todo en materia urbanística, seguridad, higiene y salubridad, que se les aplica a aquellos ciudadanos que no cumplen con lo dispuesto en las ordenanzas municipales. Se trata pues de un sistema mediante el que, de una forma ágil y eficaz, se da cumplimiento a determinados problemas que, de no existir este instrumento, serían de difícil solución. Nos referimos a casos como la limpieza de un solar, la demolición en vía pública de una vivienda en ruina, etc. Situaciones, en definitiva, que ante la negativa del propietario a realizar la actuación ocasionan problemas al resto de ciudadanos y que, con esta medida, encuentran un solución en un corto espacio de tiempo; todo ello, además, con plena seguridad jurídica. No obstante, una vez tramitado el expediente de ejecución subsidiaria y la contratación

⁴⁰ARTÍCULO 98 DELA LEY 30/1992 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

⁴¹GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000:779)

para llevar a cabo los trabajos, podemos encontrarnos con la resistencia del obligado –por ejemplo: la demolición de una vivienda con declaración de ruina–. En tal caso, acudiríamos al auxilio judicial y policial, así como, llegado el caso, a complementar la acción con otros medios de ejecución forzosa.

VI. APPLICACIÓN PRÁCTICA DE LA EJECUCIÓN FORZOSA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

VI.1. Punto de partida o contexto

En este último apartado nos referiremos al tema de mayor estudio e importancia del presente trabajo, no en vano es parte del título del mismo. Nos referimos a un tema de actualidad y a su vez controvertido. Podemos llegar a afirmar sin temor a equivocarnos que casi todo el mundo conoce a alguien que tiene o ha tenido algún problema con una licencia urbanística, una vivienda en ruina, un solar con necesidades de higiene y salubridad, etc., en definitiva, algo que tenga que ver con la disciplina urbanística.

En ese orden de cosas, nos centraremos en el estudio de la disciplina urbanística en la región de Murcia, pues teniendo en cuenta que en nuestro país existe un Estado autonómico con 17 regulaciones diferentes en la materia, sería preciso realizar un estudio de derecho comparado que excedería del objeto y extensión del presente trabajo. Dicho lo anterior, cabe resaltar que el reparto competencial actual en materia urbanística, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tiene su origen en la CE de 1978, mediante la que se delimitan las competencias estatales artículo 149 CE, autonómicas artículo 148 CE y locales artículo 140 CE.

En el ámbito estatal nos regiremos por lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (BOE n.º 154, de 26 de junio de 2008) (en adelante TRLS). En lo que se refiere a la legislación autonómica acudiremos al TRLSRM. En lo que a la Administración local se refiere, atenderemos a lo dispuesto en las ordenanzas municipales y en el PGOU. Adicionalmente, recurriremos a la legislación estatal de aplicación para cada supuesto que proceda: nos referimos a la LRJAPyPAC, LGT, etc.

Centrándonos en el caso específico de la Región de Murcia, nos referiremos al artículo 228 de la TRLSRM comentando brevemente cada uno de sus apartados⁴²:

- “1. Cuando los actos de edificación o uso del suelo se hubiesen efectuado sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, el Ayuntamiento o, en su caso, el director general competente en materia de urbanismo, dispondrá la incoación del

⁴²ARTÍCULO 228 DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2005, DE 10 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA.

correspondiente expediente sancionador, con la pieza separada de restablecimiento del orden infringido”.

A modo de ejemplo, nos moveremos sobre el supuesto de la construcción de una vivienda sin licencia en el municipio de Lorca; los servicios de intervención urbanística realizan el oportuno informe tras la visita de inspección y, de acuerdo con lo preceptuado en este punto, se procede a la incoación del expediente sancionador y la *pieza separada de restablecimiento del orden infringido*.

- “2. En el plazo de dos meses, contados desde la notificación de la incoación del expediente, el interesado deberá ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución preexistente, o solicitar la concesión de la oportuna licencia o su modificación.

El mismo requerimiento se efectuará cuando no hubiesen transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a sus condiciones.

El mero transcurso del plazo de cuatro años señalado anteriormente no conllevará la legalización de las obras realizadas, que quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación previsto en el artículo 94.3 de esta Ley”.

En el plazo de dos meses fijado, el infractor podrá solicitar licencia. En caso de que no lo haga se continuará con la tramitación tanto de la sanción como la *pieza separada de restablecimiento del orden infringido*.

En el caso de haber solicitado licencia, podemos encontrarnos con dos supuestos:

- a) Que las obras sean legalizables por permitirlo el planeamiento. En este caso se otorgará la oportuna licencia y se archivará la *pieza separada de restablecimiento del orden infringido*.
- b) Que no sea posible su legalización. En ese supuesto se continuará con la tramitación tanto de la sanción como la *pieza separada de restablecimiento del orden infringido*.
 - “3. Si la licencia no hubiera sido solicitada o fuera denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las ordenanzas, una vez recaída resolución o acuerdo determinando la imposibilidad de legalización de los actos de edificación o usos del suelo realizados, se procederá a dictar orden de ejecución de las operaciones necesarias para restaurar físicamente los terrenos a su estado anterior a la infracción, fijando plazos de iniciación y de terminación, y comunicando el coste presupuestado de las operaciones de restitución, para el supuesto de que la Administración las hubiera de ejecutar subsidiariamente. Asimismo, se comunicará al Registro de la Propiedad la orden de ejecución dictada para su debida anotación por nota marginal junto al asiento de inscripción de las fincas afectadas, anotación que será cancelada cuando se haya producido el restablecimiento del orden infringido de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1.093/1997, de 4 de julio.”

Este punto sería de aplicación en función de lo expuesto en cada caso.

- “4. La vulneración de cualquiera de los plazos fijados o la paralización de los trabajos comenzados dará lugar a la ejecución subsidiaria por la Administración actuante, a costa del infractor.

Una vez comenzada la ejecución subsidiaria no habrá opción para el infractor de continuarla por sí mismo.”

Llegados a este punto se iniciaría la ejecución subsidiaria a cuyo procedimiento más detallado nos referiremos más adelante.

- “5. También podrá la Administración imponer multas coercitivas hasta lograr la ejecución por el obligado de las medidas de restablecimiento, multas que se podrán imponer por períodos no inferiores a dos meses y por un importe máximo del 25 por ciento del valor estimado del deber impuesto, sin que en ningún caso el importe total de las multas, derivado de su repetición, pueda rebasar el 150 por ciento de aquel importe.”

La ley también contempla la posibilidad de imponer multas coercitivas en los términos establecidos en este apartado.

Una vez analizado el artículo 228 TRLSRM, acudiremos a los artículos 229, 230 y 231 del citado texto legal, donde se desarrollan los tipos de restablecimientos para las distintas infracciones:

- Artículo 229 TRLSRM para el restablecimiento de la legalidad en parcelaciones, que consistirán en la roturación de los caminos, desmontes o destrucción de servicios, demolición de vallados o cualquier otra encaminada a la restitución de la realidad física alterada.
- Artículo 230 TRLSRM para el restablecimiento de la legalidad en edificaciones, que consistirán en la demolición física de las obras realizadas o bien en la reconstrucción de las demoliciones indebidas.
- Artículo 231 TRLSRM para el restablecimiento de la legalidad en otros supuestos, como pudieran ser colocación de carteles cuyo restablecimiento consistiría en su desmontaje y retirada, o en la tala o incendio de masas forestales que conllevaría su reposición en cuantía y porte similares. En el punto 3 de este artículo contempla la ley una excepción referida a que, si el restablecimiento conlleva consecuencias más perjudiciales para el orden conculado que su mantenimiento, no procederá dicho restablecimiento.

Siguiendo con el ejemplo de la vivienda construida ilegalmente y llegado al punto de que no es posible su legalización por encontrarse fuera de la ordenación municipal, se procederá a incoar el oportuno expediente de ejecución subsidiaria que se llevará a cabo de acuerdo con los siguientes pasos:

- 1.º- Un informe jurídico que elaborará un técnico de administración general adscrito al Servicio de Intervención Urbanística y que será similar al que nos

ha sido facilitado amablemente por el Servicio de Intervención Urbanística del Excelentísimo Ayuntamiento de Lorca⁴³.

- 2.^º- Se procederá a la elaboración de una memoria técnica descriptiva de los trabajos necesarios para llevar a cabo la demolición de las obras realizadas ilegalmente; esta memoria debe ser comprensiva de la valoración actualizada para el restablecimiento del orden infringido. Asimismo, se deberá realizar la oportuna retención de crédito y remitir toda la documentación al Servicio de Contratación del Ayuntamiento, para que este inicie los trámites correspondientes encaminados a la contratación de la empresa que se encargará subsidiariamente de realizar los trabajos de las obras de demolición ordenadas.
- 3.^º- Se dará traslado con apercibimiento previo al obligado con la orden de ejecución y el presupuesto de la ejecución subsidiaria, otorgándole un plazo para que lo ejecute de manera voluntaria.
- 4.^º- Se solicitará la oportuna orden judicial de entrada en el domicilio del obligado.
- 5.^º- Para el caso de que no se ejecute de forma voluntaria el restablecimiento por parte del obligado, se procederá a la ejecución subsidiaria por el importe presupuestado.

Llegados a este punto nos encontraremos con una vivienda demolida por el hecho de no contar con los oportunos permisos y haberse realizado en un terreno

⁴³ por el Técnico de Administración General adscrito al Servicio de Intervención Urbanística se emite el siguiente Informe:

Como ya se apuntó en el Informe de la Secretaría de este Ayuntamiento de fecha y en el Informe de fecha del funcionario que suscribe, dado el escaso plazo de tiempo que resta para realizar las operaciones de restablecimiento de la legalidad urbanística procede en este momento, sin más dilaciones, inicial el procedimiento de ejecución forzosa previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común en el artículo 93 y siguientes de la misma.

El título ejecutivo al que se refiere la Ley en su artículo 93 es la resolución del Sr. Alcalde-Presidente de fecha que sirve de fundamento jurídico a la ejecución forzosa.

Este título ejecutivo goza de ejecutoriedad. El mismo es conocido por el dueño de las obras ilegales. No consta ninguna de las causas de suspensión de su ejecutoriedad de las previstas en el artículo 111 y 138 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del mismo modo que ninguna disposición establece lo contrario y no se necesita aprobación o autorización superior para ejecutarlo (artículo 94 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo).

Procede materializar la ejecución forzosa mediante uno de los medios previstos en el artículo 96 del texto normativo contemplado, en concreto la ejecución subsidiaria regulada en el artículo 98, previo apercibimiento al interesado, concediéndole un último plazo para que voluntariamente procede al cumplimiento de la orden, en el mismo documento en el que se fija la fecha para, si voluntariamente no cumple la orden, fija el día y hora de la actuación de la fuerza pública.

El apercibimiento previo de ejecución junto con la fijación de la actuación subsidiaria ofrecerá al interesado el correspondiente recurso de reposición.

Con carácter previo al apercibimiento debe, si resulta preciso, actualizar la valoración de las obras de demolición a acometer, solicitarse la correspondiente retención de crédito, y proceder a la contratación de la empresa que ha de acometer las obras.

Es lo que tiene a bien informar el funcionario que suscribe, no obstante ello, el Sr. Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo, con mejor criterio resolverá lo que proceda.

donde no es posible su legalización por ser contraria a la Ley del Suelo y a las normas de edificación del municipio.

Ahora bien, nos podemos encontrar con casos distintos. Sirva de ejemplo un caso real sobre la construcción de una vivienda, nave almacén y porche que fueron denunciados por un particular, por lo que el Ayuntamiento inició el oportuno expediente de infracción y llegó incluso a la ejecución subsidiaria de parte de esas obras. La parte denunciante no estaba de acuerdo con la ejecución parcial realizada y solicitó que se procediera a la demolición de la totalidad de lo construido (siendo la vivienda habitual del demandado la parte que pretendía demoler). El asunto acabó en los juzgados dictando finalmente la Sentencia n.^º 225/2015 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (en adelante STSJMU) en la que desestimó la pretensión del demandante y denegando la demolición de la vivienda habitual de la parte demandada⁴⁴.

Queda claro, en este caso, el principio de proporcionalidad que ha considerado la Sala para desestimar las pretensiones del demandante.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las construcciones ilegales no pueden tener la misma consideración en todos los casos. No es lo mismo una construcción con ánimo de lucro que aquella que se realiza para el uso exclusivo de vivienda habitual del promotor de la obra. Tampoco es lo mismo que la obra se realice en un determinado tipo de suelo u otro. A modo de ejemplo podemos considerar que el daño será mayor en un suelo protegido por la Red Natura 2000 como Lugar de Interés Comunitario (en adelante LIC) o Zona de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA), que en un Suelo Inadecuado para el Desarrollo Urbanístico (en adelante SIDU).

Son innumerables las obras realizadas sin licencia en todo el territorio nacional. En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, nos encontramos con que la mayoría de ellas se han construido para el uso exclusivo del promotor/propietario de dicha vivienda. Los principales motivos que llevan a este incumplimiento de la ley los podemos encontrar en lo siguiente:

⁴⁴ “el Juzgado resalta que se ha aportado por el Ayuntamiento informe del Jefe de Servicio de Actividades y Obras, fechado en 12 de diciembre de 2013, con arreglo al cual se acredita que ya se ha realizado la demolición de las obras que fueron objeto de expediente, y que eran contrarias al planeamiento vigente. Así, concretamente se han demolido las obras relativas a la nave almacén de 145 m² y 42 m² de porche del total de 59,60 m² que existía.

Las que no se han demolido son: ampliación de vivienda de 2 plantas de 84 m², acondicionamiento de almacén con vivienda de 42 m², construcción de porche de 17,60 m² y construcción de almacén destinado a garaje de 43,40 m². Y ello es así porque se ajustan a la normativa urbanística que está vigente, y que se aprobó por Orden de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, de 8 de julio de 2005 (BORM de 1 de agosto de 2005). Argumenta el juzgador de instancia de forma correcta que resulta contrario a la lógica y al principio de proporcionalidad, llevar a cabo la demolición total.

TERCERO.- como ya hemos dicho la sala considera correcta dicha argumentación. Nos hallamos ante una ordenación del municipio de Lorca vigente, y que aprobó la Administración autonómica, sin que conste su impugnación por el apelante. Es evidente, como ya se resaltaba en la primera sentencia, que va contra toda lógica destruir algo que al poco tiempo se puede volver a construir por solicitar y obtener la correspondiente licencia para ello. Si ya no hay vulneración del planeamiento vigente es ilógico y antieconómico destruir para volver a construir de nuevo lo mismo.

Por lo expuesto, consideramos que el auto es correcto, y desestimamos el recurso, dando en lo demás por reproducidas las argumentaciones del juez de instancia.”

- La parcela mínima exigida para la edificación en ese tipo de suelo. Normalmente el PGOU del municipio fija unos estándares que incluyen la parcela mínima para la construcción de una vivienda, distancia a linderos, etc.
- La inexistencia de camino público de acceso a la finca, red de saneamiento, agua potable, etc.

El caso es que los ayuntamientos en lugar de modificar el PGOU y adaptarlo a las necesidades de sus ciudadanos, se dedican a sancionar cobrando cuantiosas multas y no dan solución al problema real, pues en la mayoría de los casos permite la permanencia de las obras a pesar de su ilegalidad. Solamente actúa cuando un vecino requiere el cumplimiento de la legalidad mediante el restablecimiento del terreno a su estado original. O dicho de otro modo, el Ayuntamiento inicia el expediente, cobra la sanción impuesta y ordena la demolición de lo construido ilegalmente pudiendo darse las siguientes situaciones:

- Pago de la multa y no solicita licencia en suelo apto para obtenerla: transcurridos cuatro años prescribe de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 246.7 de la TRLSRM⁴⁵ “Las sanciones impuestas por infracciones urbanísticas prescribirán a los cuatro años desde que sean firmes”.
- Pago de la multa y no solicita licencia en suelo no apto para obtenerla: la Administración local deberá proceder al restablecimiento de la legalidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 246.8 de la TRLSRM⁴⁶ “La Administración deberá proceder a la ejecución de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en el plazo de quince años desde que sea firme el acto que las ordena”.

Aquí es donde la Administración no actúa de acuerdo con la ley; se queda en la mitad del camino, cobra la sanción, insta a la demolición de lo construido ilegalmente y deja pasar el tiempo hasta que prescribe la orden de restablecimiento dictada. Pero como dije al principio, no está bien visto que en los tiempos que corren el político de turno se dedique a ordenar la demolición de una vivienda y, con mayor motivo, cuando se trata de la vivienda habitual del infractor.

Quizás no sea la mejor fórmula pero parece una tremenda contradicción que se aprueben convenios urbanísticos con ánimo de lucro recalificando terrenos -en algunos casos en lugares protegidos- y por el contrario no se realice una revisión del PGOU para facilitar la construcción de viviendas para uso propio en terrenos que el único impedimento y figura de protección urbanística es el propio planeamiento municipal que, eso sí, podría ser regulado mediante una decisión política consistente

⁴⁵ARTÍCULO 246.7 DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2005, DE 10 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA.

⁴⁶ARTÍCULO 246.8 DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2005, DE 10 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA.

en la revisión del plan y adaptación a la realidad social que demandan los ciudadanos.

Ahora bien, mientras que ese sería un gesto de vital importancia que redundaría en el beneficio de la ciudadanía y el interés general, nos encontramos con actuaciones impropias de la Administración, tales como la recalificación de terrenos protegidos que han llegado a los tribunales tras la denuncia de asociaciones ecologistas. Por ejemplo, el famoso caso de La Zerrichera que fue paralizado en 2007 por el Tribunal Superior de Justicia de la Región Murcia (en adelante TSJRM) y que se publicó en el diario *El País*⁴⁷ “La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (TSJM) ha decidido paralizar de forma cautelar la resolución del anterior consejero de Obras Públicas del Gobierno murciano, Joaquín Bascuñana, del PP, que permitía construir en un paraje protegido del municipio murciano de Águilas, conocido como la finca de La Zerrichera, unas 4000 viviendas, un campo de golf de 18 hoyos, hoteles y centros comerciales”. No se trata de un caso aislado, son muchos los convenios urbanísticos que se firmaron con la burbuja inmobiliaria. Ahora nos encontramos con que están reclamando la devolución del dinero entregado a los ayuntamientos tras desaparecer el interés por la construcción de esos espacios una vez que se desinfló la burbuja. Esa devolución de dinero y retrotraer los terrenos a su estado original y su estatus a suelo rústico en lugar de suelo urbano trae consigo un grave perjuicio económico para los ayuntamientos afectados, como es el caso del de Lorca, que tras negarse a llevar a cabo las pretensiones de los promotores han optado por esperar las resoluciones judiciales. Estas, lamentablemente, están dando la razón a los promotores que no vieron culminados los acuerdos alcanzados en el tiempo previsto y, por tanto, están obteniendo resoluciones judiciales favorables a sus intereses, como es el caso de la STSJMU n.º 442/2012 de 8 de junio de 2012 (Roj: STSJ MU 1530/2012)⁴⁸ así como otras muchas entre las que cabe citar STSJMU n.º 816/2013

⁴⁷ http://elpais.com/diario/2007/09/06/espana/1189029616_850215.html (fecha de la última consulta 01/06/2015)

⁴⁸ (...) La sentencia apelada estima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución desestimatoria presunta del Ayuntamiento de Lorca, de la solicitud formulada por los apelados en fecha 25 de mayo de 2010 por la que se denunciaba el convenio urbanístico suscrito entre "Suelo y Vivienda 2000, S.L." y el Ayuntamiento en fecha 4 de noviembre de 2005, y se solicitaba la devolución de la cantidad entregada de 512.062 #. En el fallo se anula el acto impugnado y se declara la resolución del citado convenio y el derecho de los recurrentes a que les sea reintegrada la referida cantidad, más los intereses legales desde la fecha en que fue reclamada. Se expone en la sentencia que el convenio urbanístico fue suscrito para el desarrollo de una zona residencial en Diputación Zarcilla de Ramos, y se plasmaba el compromiso del Ayuntamiento de Lorca de proceder a la modificación del Plan General de Ordenación Urbana con la finalidad de asignar a los terrenos la clasificación de suelo urbanizable no sectorizado, y a su vez la mercantil se obligaba a satisfacer al Ayuntamiento, como compensación y participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística municipal, la cantidad de 1.280.155 #, siendo el primer plazo de 512.062 #, abonado a la firma del convenio. Añade la sentencia que entre las causas de resolución pactadas se encontraba el transcurso de más de tres años sin que se hubiera aprobado definitivamente la modificación, quedando supeditada la eficacia del convenio a la aprobación definitiva de la modificación, y pactándose expresamente que en caso de no aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma con las condiciones expresadas en el convenio el Ayuntamiento no vendría obligado a abonar cantidad alguna en concepto de indemnización, salvo la devolución de las cantidades abonadas por los promotores. Y en la tramitación de la modificación del Plan General tuvieron que llevarse a cabo las actuaciones exigidas por la Ley 9/2006, presentándose por los

de 25 de octubre de 2013 (Roj: STSJ MU 2684/2013); STSJMU n.º 55/2014 de 31 de enero de 2014 (Roj: STSJ MU 31/2014); STSJMU n.º 241/2014 de 28 de marzo de 2014 (Roj: STSJ MU 679/2014); STSJMU n.º 42/2015 de 23 de enero de 2015 (Roj: STSJ MU 10/2015).

A día de hoy seguimos obteniendo resoluciones desfavorables para ese Ayuntamiento, tal y como recoge el diario *La Verdad*⁴⁹:

“El Ayuntamiento ya suma cuatro sentencias judiciales condenatorias que le obligan a devolver, a promotores urbanísticos, el dinero que adelantaron a cuenta en el año 2005 a la firma de convenios para construir miles de viviendas que no han llegado a ejecutarse. El último varapalo judicial es una sentencia del TSJ de la Región de Murcia que condena al consistorio a devolver los 486.000 euros que recibió como anticipo por un convenio con promotores privados para construir 2.052 viviendas en la pedanía de Almendricos, según confirmó ayer el alcalde, Francisco Jódar.

En la misma situación se encuentran otros tres convenios, en estos casos para conjuntos residenciales en las pedanías de Coy, Avilés y Zarcilla de Ramos. Los jueces, en esos casos, también obligan al consistorio a devolver el dinero porque el desarrollo del convenio no salió adelante en los tres años siguientes a su firma.

Estos cuatro convenios forman parte de un paquete de 17 que fueron aprobados en un pleno municipal en 2005 para recalificar con uso residencial suelo inadecuado para desarrollo urbano en el que construir 87.000 viviendas y de los cuales ninguno llegó a desarrollarse. Los convenios fueron aprobados en solitario por el PSOE, que entonces gobernaba con mayoría absoluta, y en el pleno el PP se abstuvo de la votación e IU-V votó en contra.

Desde 2013 estos convenios han vuelto a primer plano de la actualidad local después de que los promotores urbanísticos hayan empezado a reclamar por la vía judicial al ayuntamiento el dinero que adelantaron como fianza (un 40% del total) a la firma del acuerdo.

El paquete de convenios está siendo investigado de oficio por la Fiscalía de la Región de Murcia, que en diciembre de 2013 abrió «diligencias de

promotores el informe de sostenibilidad ambiental, emitiéndose informe por la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Y considera el juzgador de instancia que no había obstáculo alguno para que los promotores presentaran el informe de sostenibilidad ambiental una vez transcurrido el plazo de tres años desde la firma del convenio, siguiéndose así la tramitación impuesta como consecuencia de la aplicación de la citada ley. Pero los informes que se habían emitido abonaban la tesis de que no se aprobaría la modificación del Plan General, o no se haría en las condiciones inicialmente pactadas, por lo que aquellos podían optar por dejar sin efecto el convenio con devolución de la cantidad abonada. Concluye la sentencia que de plantearse una u otra solución negativa la consecuencia hubiera sido la misma, es decir, el derecho de los promotores a la devolución de la cantidad entregada.(...) FALLAMOS :Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Lorca contra la sentencia nº 239/11 de 6 de junio, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Murcia dictada en el recurso contencioso administrativo nº 571/10 , que se confirma en todas sus partes; con imposición de costas a la parte apelante (...).

⁴⁹<http://www.laverdad.es/murcia/lorca/201504/28/ayuntamiento-tiene-devolver-millones-20150428014909-v.html> (última consulta 19/05/2015)

investigación penal» en torno a las posibles irregularidades de aquellos acuerdos. Las cuatro sentencias judiciales condenatorias que se han mencionado obligan al ayuntamiento al pago de 1,2 millones de euros.”

Siguiendo con ese orden de cosas, cabría por último señalar la importancia de poder autorizar viviendas vinculadas a las explotaciones agrícolas y ganaderas que lamentablemente a día de hoy se han visto afectadas por las figuras de planeamiento municipal (PGOU) así como por las afecciones de la Red Natura 2000; me refiero concretamente a pequeñas explotaciones existentes antes de la implantación de la Red Natura 2000 con la delimitación de los LIC y las ZEPA que han supuesto unas prohibiciones de gran importancia, tanto desde el punto de vista del desarrollo urbanístico, como para el ejercicio de la actividad agrícola y ganadera.

Estas figuras están supeditadas a la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) que a día de hoy la Administración competente, en el caso de Murcia, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante CARM), a pesar del tiempo transcurrido no ha procedido a la regulación de esos espacios protegidos mediante los oportunos y preceptivos PORN. Ello supone un grave perjuicio para los propietarios de los terrenos afectados. No en vano, ya ha sido advertida la Administración competente de que tal incumplimiento puede llevar aparejadas importantes sanciones para el Reino de España y así lo viene denunciando la Asociación de Naturalistas del Sureste (en adelante ANSE): “ANSE REITERA SU QUEJA ANTE LA COMISIÓN EUROPEA POR LA FALTA DE APROBACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN DE LA RED NATURA 2000”⁵⁰. Llegados a este punto

⁵⁰ La Asociación ha remitido un escrito al Comisario de Medio Ambiente de la Unión Europea denunciando que siguen sin aprobarse dichos planes y, lo que es peor, no existe fecha alguna para la aprobación del primero de ellos, el Plan de Gestión Integral de los Espacios Red Natura 2000 del Noroeste de la Región de Murcia. ANSE remite nueva documentación demostrativa del incumplimiento de la normativa comunitaria por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ya que la inmensa mayoría de los Lugares de Importancia Comunitaria de la Región de Murcia carecen de medidas de conservación necesarias y de apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, y lo que resulta más preocupante es que se ciernen sobre ellos diversas amenazas que se intensifican por este incumplimiento. ANSE informa a la Comisión de que, a pesar de haber sido sometido a información pública el primero de los Planes de Gestión de las 14 APIs (Áreas de Protección Integrada en las que se han agrupado todas las ZEPAS y LIC de la Región de Murcia por la Comunidad Autónoma), el de los Espacios Red Natura del Noroeste, y acordarse su aprobación por el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente (CARMA) de la Región de Murcia, el presidente Valcárcel se comprometió con los representantes empresariales en seguir negociando hasta el próximo mes de junio, burlando el proceso legal de participación. Aunque el CARM informó favorablemente el Plan de Gestión del Noroeste, después de numerosos retrasos debidos a la oposición de sectores empresariales, ANSE ha conocido que la Dirección General de Medio Ambiente aún no habría remitido al Consejo Económico y Social el documento para su informe, cuando ya han pasado casi dos meses desde el acuerdo del Consejo, reunido el 27 de enero pasado. Valcárcel abandona la presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sin aprobar ni uno solo de los Planes de Gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria de la Región de Murcia, 15 meses después de acabado el plazo dado por la Unión Europea, pésimo ejemplo para el resto de estados de la Unión, del que desempeña el cargo de Presidente del Comité de Las Regiones, y aspira ahora a ser diputado del Parlamento Europeo. La Comisión Europea había remitido un escrito de respuesta a la Queja interpuesta por ANSE en julio de 2012 advirtiendo que “sigue de cerca la adopción de medidas de conservación” y que “consciente del retraso existente, la Comisión aborda actualmente esta problemática de todos los Estados miembros mediante un procedimiento de consulta e información” con el fin de adoptar “las medidas que considere oportunas incluyendo, si fuera necesario, los procedimientos de infracción”.

podríamos afirmar que las Administraciones no están actuando correctamente ni en la planificación supramunicipal de competencia autonómica ni a nivel municipal, permitiendo la prescripción de obras ilegales sin aplicar el restablecimiento de la legalidad urbanística mediante la ejecución forzosa y, al mismo tiempo, no están adaptando los instrumentos de planeamiento a la realidad y demanda actual de sus ciudadanos. Mención aparte merecen las figuras de Red Natura 2000 y su incumplimiento de las directivas europeas de aplicación a lo largo de los años desde su implantación.

VI.2. Análisis Jurídico

Centraremos el presente análisis jurídico en el restablecimiento de la legalidad en la disciplina urbanística en la región de Murcia. Por tanto, nos remontaremos a la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (en adelante LSRM) que estuvo vigente hasta el 9 de enero de 2006, siendo sustituida por el TRLSRM (Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia). En este punto cabe señalar que todo el trabajo realizado hasta aquí se ha basado en lo dispuesto –entre otros textos legales de aplicación- en el TRLSRM.

Curiosamente, durante la realización del presente trabajo de fin de grado se ha producido un importantísimo cambio legislativo motivado por la entrada en escena de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (BOE n.º 104 de 1 de mayo de 2015) (en adelante LOTURM), la cual se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia* el día 6 de abril de 2015, y que entró en vigor el 6 de mayo de 2015.

En la recién estrenada ley se han producido una serie de novedades importantes que, en gran parte, vienen a corregir las carencias y defectos que presentaba el ahora derogado TRLSRM. Entre las principales novedades relacionadas con el presente trabajo podemos destacar:

1.º- Agilización de los trámites en el ámbito de ordenación territorial y urbanística. Con el propósito primordial de que las actividades económicas que precisen de la obtención de licencias para su implantación puedan hacerlo en el menor tiempo posible, sin que esto suponga pérdida de las debidas garantías. Para lograr el objetivo se potencia la figura de la comunicación previa o declaración responsable para la realización de obras menores, usos del suelo o la primera ocupación de edificios e instalaciones.

2.º- En lo que a los convenios urbanísticos se refiere, se modifica su regulación en el sentido de que se potencia la participación ciudadana para su firma y, asimismo, se prohíben las reclasificaciones de suelo mediante la figura del convenio urbanístico, evitando de esta forma repetir los errores del pasado y, al mismo tiempo, se acomete una regulación más precisa sobre esta figura.

3.º- Sobre la protección de la legalidad urbanística, se considera de vital importancia el restablecimiento de la legalidad, se agilizan y simplifican los trámites en los procedimientos sancionadores y se introduce un nuevo plazo de caducidad.

Realizando un estudio comparativo entre la legislación derogada y la de nueva aplicación –en lo que a la disciplina urbanística se refiere- podríamos resumirlo en los siguientes aspectos:

En lo que al procedimiento se refiere, la nueva ley (LOTURM) prescinde de las *piezas separadas* de la anterior (TRLSRM), configurando la aplicación de las medidas de restauración urbanística como competencia irrenunciable e inexcusable por la Administración con la regulación del TRLSRM, al considerar el restablecimiento como pieza separada y su vinculación al procedimiento sancionador determinaba la obligada demora en la ejecución de las medidas de restablecimiento a resolución final del procedimiento sancionador y surgía el gran problema de la caducidad.

La LOTURM contempla que si las obras están en ejecución y se efectúan sin título habilitante u orden de ejecución que las habilite, se dispondrá su inmediata suspensión y, previa audiencia del interesado, se adoptará alguna de las siguientes determinaciones:

- Si las obras o usos son total o parcialmente incompatibles, se decretará la demolición.
- Si pudieran ser compatibles, se requerirá al interesado para que en el plazo de dos meses obtenga su habilitación, transcurrido el cual se ordenará la demolición.

La nueva Ley contempla que si ha transcurrido un año desde el inicio del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del mismo. La ley también modifica el plazo de vigencia de las medidas para el restablecimiento de la legalidad, estableciéndolo en diez años contados desde la firmeza del acto administrativo que las acuerde (en el TRLSRM eran quince años). Transcurrido este plazo, las obras quedarán en situación de fuera de ordenación.

En lo que afecta al régimen sancionador, tanto el concepto de infracción como los sujetos responsables mantienen la misma regulación. La clasificación de las infracciones se mantiene como muy graves, graves y leves; pero se produce una importante modificación sobre todo en las faltas leves. Y en lo que se refiere a las clases de infracciones:

- Se incorpora una nueva infracción muy grave en el artículo 285.f de la LOTURM.
- Se matiza la infracción grave del artículo 285.2.e) de la LOTURM y se incorporan dos nuevas infracciones en el apartado k) y l) de la LOTURM.
- Se modifica sustancialmente la descripción de infracciones leves.

Como principal novedad nos encontramos que el infractor quedará exento de sanción administrativa si realizará la total restauración de la realidad física alterada y reparación del daño causado o alcanzara la regularización administrativa antes de la

incoación del expediente sancionador,.

También es importante destacar como novedad la previsión de sanción para el incumplimiento de la obtención del preceptivo informe de evaluación de edificios y por incumplimiento de publicidad de desarrollos urbanísticos.

No menos importante es el nuevo criterio de valoración de las obras de edificación que establece el artículo 287.a de la LOTURM.

Se modula la aplicación de las circunstancias modificativas de la responsabilidad, estableciendo criterios para aplicación de estas circunstancias.

Se modula, asimismo, el reconocimiento de la responsabilidad del infractor y se incorpora un nuevo apartado 4 al artículo 291 de la LOTURM que conlleva una reducción de la sanción del 75 % en el caso de que las obras hayan alcanzado la regularización administrativa.

En lo que a la caducidad del procedimiento sancionador se refiere, sigue en un año, ampliable –motivadamente– en tres meses más. Transcurrido este plazo se produce la caducidad del procedimiento y se introduce como novedad que si la infracción no ha prescrito, deberá iniciarse un nuevo y último procedimiento sancionador. Solo cabe, por tanto, que la caducidad del procedimiento opere en dos ocasiones, aunque la infracción aún no haya prescrito.

Por último, y en lo que a la función inspectora se refiere, se determinará la necesaria coordinación de los servicios de inspección municipales y autonómicos. Asimismo se define el concepto de obstrucción a la actividad de inspección artículo 297.4 de la LOTURM⁵¹:

- a) “Negativa injustificada a permitir el acceso a un inspector debidamente acreditado, salvo en los casos en que sea exigible autorización judicial y no se haya obtenido ésta.
- b) La negativa a efectuar exhibición de la documentación a que se refiere el apartado1.
- c) La incomparecencia en el lugar y fecha señalados por la inspección de la acción inspectora.”

⁵¹ARTÍCULO 297.4 DE LEY 13/2015, DE 30 DE MARZO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

VII. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo he tratado de sintetizar al máximo el amplio elenco normativo y jurisprudencial que resulta de aplicación en la ejecución forzosa de los actos administrativos. Para tal fin, comencé por la definición de los conceptos básicos y la terminología de aplicación en el ámbito de las Administraciones públicas, así como sus procedimientos, para finalmente centrarme, en el apartado que ha dado título al presente trabajo, en el restablecimiento de la legalidad de la disciplina urbanística mediante la ejecución subsidiaria.

La verdad es que durante el desarrollo del mismo se ha producido un acontecimiento importante con el que no contaba, que ha sido, ni más ni menos, que el nacimiento de una nueva ley que viene a dar respuesta y solución a gran parte de los problemas identificados. Me refiero a la Ley 13/2015 de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM) y a la derogación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSRM) sobre el que hemos estado trabajando hasta el 6 de mayo de 2015.

Asimismo, resulta de gran importancia la modificación que presenta el nuevo texto legal en lo que a la protección de la legalidad urbanística se refiere, que se focaliza en conseguir la aplicación de las medidas de restablecimiento de la legalidad en el orden urbanístico infringido como competencia irrenunciable y de inexcusable ejercicio. También es muy importante la sustancial reforma acometida en lo que se refiere al procedimiento sancionador, abandonando su articulación en piezas separadas pasando a ser un procedimiento de naturaleza única. Además, se matiza el régimen de infracciones y sanciones y los criterios para la valoración de las obras ejecutadas; se matizan también las reglas para la determinación de la sanción, fomentando además el reconocimiento de la responsabilidad por el infractor y el pago voluntario de las sanciones. Por último se modifica también la regulación de la prescripción de la infracción y la función inspectora.

Es importante resaltar que la nueva ley de ordenación territorial y urbanística de Murcia prioriza el restablecimiento de la legalidad sobre el afán recaudatorio que parecía pretender la anterior. Y es que lejos de buscar la sanción económica y dejar pasar el tiempo, llegando incluso a permitir la prescripción del acto, lo que hace es priorizar el restablecimiento de la legalidad, de tal modo que, en el caso de que el infractor opte por legalizar en el plazo de dos meses, estará exento de sanción alguna: la ley anterior, fijaba sanción en cualquier caso.

Por todo lo anterior, creo que con la entrada en vigor de la LOTURM se inicia una nueva etapa que pondrá fin a los problemas del pasado. Ahora solo falta aplicarla y dotar a la Administración local de los medios necesarios para poder realizar una labor efectiva acorde con la ley.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

MANUALES:

ZANOBINI, G. (1954), *Corso di diritto Administrativo*, 7^a edición, Milán, A. Giuffré.

PARADA VÁZQUEZ, R. (2000), *Derecho Administrativo I*, 12.^a edición, Madrid, Marcial Pons.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2000), *Curso de Derecho Administrativo I*, 10.^a edición, Madrid, Civitas.

ARTÍCULOS DOCTRINALES:

MANTECA VALDELANDE, V. (2011), *La ejecución forzosa en el procedimiento administrativo* pág. 4. Localización: Actualidad administrativa Nº 9, 2011 (disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3633447>, ISSN 1130-9946; fecha de la última consulta: 17/05/2015).

LÓPEZ NIETO Y TRUYOLS, M.(2005:137), *Fundación Democracia y Gobierno Local* pág.137, (disponible en http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/241/qdl09_13_est10_lopezn.pdf?sequence=3; fecha de la última consulta: 13/05/2015).

NOTICIAS DE PERIÓDICOS:

Diario La Verdad (Murcia) «En esta región no se tira ni una casa» (disponible en www.laverdad.es/murcia/.../esta-region-tira-casa-20150314010500.htm fecha de la última consulta: 16/05/2015).

Diario El País (Murcia) «El Tribunal Superior de Justicia de Murcia paraliza la construcción de 4.000 viviendas en un paraje protegido» (disponible en: http://elpais.com/diario/2007/09/06/espana/1189029616_850215.html fecha de la última consulta 01/06/2015)

Diario La Verdad (Murcia) « El Ayuntamiento tiene que devolver 1,2 millones de euros por convenios fallidos » (disponible en www.laverdad.es/.../lorca/.../ayuntamiento-tiene-devolver-millones-2015.htmfecha de la última consulta: 14/05/2014).

Página web de ANSE reitera su queja ante la Comisión europea por falta de aprobación de los planes de gestión de la Red Natura 2000 (disponible en www.asociacionanse.org/anse-reitera-su-queja-ante-la-comision-europea.fecha de la última consulta: 11/05/2015)

FUENTES JURÍDICAS UTILIZADAS:

Constitución española:

Art. 18.2

- Art. 24
- Art. 24.1
- Art. 25.1
- Art. 103
- Art. 140
- Art. 148
- Art. 149

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria:

- Art. 161.3

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

- Art. 4

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

- Art. 53
- Art. 56
- Art. 57
- Art. 93
- Art. 95
- Art. 96
- Art. 97
- Art. 98
- Art. 99
- Art. 100
- Art. 101
- Art. 111

Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

- Art. 129
- Art. 130
- Art. 131
- Art. 132
- Art. 133
- Art. 134
- Art. 135
- Art. 136

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia:

- Art. 228

- Art. 229
- Art. 230
- Art. 231
- Art. 246.7
- Art. 246.8

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales:

- Art. 2.2

Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia:

- Art. 285.2
- Art. 287.a
- Art. 291
- Art. 297.4

FUENTES JURISPRUDENCIALES:

1988

STC de 14 de diciembre de 1988 (RTC 239/1988)

1992

STC de 14 de mayo de 1992 (RTC 1992/76)

1998

STC de 13 de octubre de 1998 (RTC 1998/199)

2000

STC de 30 de noviembre de 2000 (RTC 2000/291)

2011

STC de 26 de septiembre de 2011 (RTC 2011/144)

2012

STSJMU de 8 de junio de 2012 (Roj: STSJ MU 1530/2012)

2013

STSJMU de 25 de octubre de 2013 (Roj: STSJ MU 2684/2013)

2014

STSJMU de 31 de enero de 2014 (Roj: STSJ MU 31/2014)

STSJMU de 28 de marzo de 2014 (Roj: STSJ MU 679/2014)

2015

STSJMU de 23 de enero de 2015 (Roj: STSJ MU 10/2015).