



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 3 de noviembre pasado y registro de entrada en Diputación el día 5 del mismo mes, la emisión de un Informe por parte del Departamento de Asistencia a Municipios y Formación sobre cómo debe actuar el Ayuntamiento ante el escrito presentado por un vecino de la localidad – del que, por cierto, no se adjunta copia, pese al anuncio efectuado en sentido contrario –, denunciando las malas condiciones higiénicas que presenta una parcela colindante a su propiedad, en la que, al parecer, de manera estable y permanente, se encuentran alojados una serie de animales – sin especificar – a los que nadie atiende durante largas temporadas, debido a la ausencia de los dueños de la parcela.

Ante los malos olores producidos por los desperdicios con que se alimentan los mencionados animales, así como, el evidente riesgo que desde el punto de vista higiénico-sanitario la situación descrita supone para el vecino colindante y la población en general, y tras *“el Informe del Jefe Local de Sanidad que éste Ayuntamiento solicitó tras recibir la denuncia de su vecino colindante”*, el Ayuntamiento procedió, en su día, a notificar a un familiar de la propietaria para que procediera a la limpieza del solar, sin ningún resultado hasta la fecha.

En tales circunstancias, la primera autoridad municipal quiere saber cómo debe actuar el Ayuntamiento, al objeto de imponer a la propiedad la limpieza del solar e impedir que éste siga acumulando suciedad. Al mismo tiempo, nos informa que el Ayuntamiento ya ha procedido recientemente a la aprobación inicial de una Ordenanza reguladora, en la que se obliga a todos los propietarios de solares a la limpieza y vallado de los mismos. No obstante, ante la ausencia de medios personales con que cuenta el Ayuntamiento, el Sr. Alcalde nos muestra su preocupación, en caso de desobediencia, por las dificultades para hacer cumplir la citada Ordenanza.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Pues bien, a la vista de la citada petición y considerando los términos concretos y precisos en que ésta ha sido planteada, así como, la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede sin más a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de entrar en el fondo de la cuestión, conviene recordar cómo, con carácter general, el Ayuntamiento está facultado legalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84¹ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), para utilizar una serie de mecanismos o técnicas de intervención, entre las cuales ocupan un papel destacado las denominadas *ordenes de ejecución* – apartado 1, letra c), del precepto legal citado –, como instrumentos típicos de la actividad de policía desplegada por los Entes locales y que les permite intervenir en la actividad de los particulares. Más concretamente, el artículo 1, apartado 1º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante, RSCL), aprobado mediante Decreto de 17 de junio de 1955, faculta también a los Ayuntamientos para, en el ejercicio de la función de policía, intervenir la actividad de sus administrados, “(...) cuando existiera *perturbación o peligro de perturbación*

¹ **Artículo 84.** 1. *Las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:*

a) *Ordenanzas y bandos.*
b) *Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.*
c) *Ordenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.*

2. *La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual.*

3. *Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondiente leyes sectoriales.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

grave de la tranquilidad, salubridad, (...) con el fin de restablecerlas o conservarlas”.

Lo anterior por lo que al ordenamiento general se refiere, pero es que, además, el Ayuntamiento, en el estricto ámbito del ordenamiento jurídico urbanístico, también se encuentra habilitado para intervenir la actividad o inactividad de los propietarios que no cumplan con el deber de conservar de forma adecuada los terrenos o solares de su propiedad, al consentir que puedan llegar a convertirse en auténticos vertederos o depósitos incontrolados de suciedad. En este sentido, el artículo 137 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, es bastante explícito al imponer a los propietarios de terrenos, construcciones y edificios “(...) *el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos (...), a fin, en todo caso, de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”.*

Más adelante, el artículo 176 del citado TRLOTAU autoriza también a la Administración urbanística – es decir, a los Ayuntamientos – a dictar *órdenes de ejecución*, con el fin de preservar las disposiciones, principios y valores contenidos en la ordenación territorial y urbanística, señalando, en su apartado 3, que tales órdenes podrán ser dictadas, entre otros supuestos: “*b) Para la restauración o minoración del impacto de actividades no previstas o contrarias (...)*” al referido orden de valores, principios y disposiciones contenidas en la propia Ley y en el resto de la normativa que la desarrolla o complementa. Esto es, una vez definida una determinada zona o área del municipio como de carácter residencial o urbano, bien a través del correspondiente instrumento de ordenación urbanística, bien mediante su consolidación natural a través del tiempo, el Ayuntamiento no sólo podrá sino que deberá impedir la realización de



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

actividades o usos del suelo que resulten incompatibles con su destino legal o natural.

En el supuesto sometido a nuestra consideración es evidente que, con independencia de la aplicación en su día de la Ordenanza actualmente en trámite de aprobación, el Ayuntamiento no puede permanecer impasible y sin respuesta ante la denuncia formulada por uno de sus vecinos, y, una vez acreditada la situación de riesgo para la salud de la población, creada por el estado actual del solar y los animales que lo habitan, debe adoptar las medidas necesarias para corregir la situación e impedir que sus propietarios sigan destinando el referido solar a usos distintos de los que por su ubicación le corresponden. A este respecto, tanto la denuncia recibida, como el informe del Jefe Local de Sanidad, deben servir al Ayuntamiento como soporte y justificación de la orden de ejecución que deberá dirigirse a los propietarios del solar, con el fin de que procedan a su limpieza y se abstengan de utilizarlo en la forma en que lo vienen haciendo o, cuando menos, para que adopten las medidas correctoras que, en su caso, se estimen oportunas.

SEGUNDO

El procedimiento a seguir por el Ayuntamiento, en orden a la adopción de la mencionada orden de ejecución, se encuentra recogido básicamente en el citado artículo 176² del TRLOTAU. No obstante, y dado que el citado precepto,

² **Artículo 176. El concepto y régimen de la orden de ejecución.**

1. *La Administración urbanística podrá dictar órdenes de ejecución de actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística con el fin de preservar las disposiciones, principios y valores contenidos en dicha ordenación.*

2. *Las órdenes de ejecución tienen carácter ejecutivo. La Administración podrá suplir la actividad del destinatario mediante los medios de ejecución forzosa previstos en la legislación de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.*

3. *La Administración urbanística podrá dictar órdenes de ejecución en los siguientes supuestos:*

a) *Por incumplimiento del deber de conservación que consistirá en las operaciones de reparación o restauración legalmente exigibles, salvo que por motivo de la falta del cumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 139.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

dada su extensión y prolijo contenido, pudiera resultar poco claro y preciso sobre los trámites a realizar por el Ayuntamiento, a continuación les mostramos un esquema básico de lo que consideramos debería ser el contenido del referido procedimiento.

b) Para la restauración o minoración del impacto de actividades no previstas o contrarias al orden de valores, a los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley o a la normativa que la desarrolla o complementa.

4. Las órdenes de ejecución implicarán operaciones de reparación, demolición o de medidas de corrección del impacto que se juzguen imprescindibles para la preservación de los valores, los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley o la normativa que la desarrolla o complementa.

5. La Administración, apreciada la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el número 3 anterior, comunicará al particular la orden de ejecución que deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Identificación del motivo o motivos que justifican la adopción de la orden de ejecución.

b) Relación de actividades que se integran en la orden de ejecución.

c) Plazo para su ejecución y advertencia de la posibilidad de la utilización de los medios de ejecución forzosa antes indicados.

d) En su caso, invitación a formular el correspondiente proyecto técnico cuando éste sea necesario para la realización de las indicadas operaciones.

El particular recibida la comunicación tendrá un plazo de quince días para la formulación de las alegaciones y aportación de documentos y, en su caso, del proyecto técnico. Reglamentariamente se podrá prever un plazo superior al indicado en el presente apartado.

Simultáneamente a este trámite se dará información a las Administraciones afectadas bien por las actividades que motivaron la adopción de la orden de ejecución, bien por la ejecución de la misma.

A la vista de las alegaciones e informes que se aporten al procedimiento la Administración resolverá el contenido y condiciones de la orden de ejecución.

6. En la determinación de las operaciones constitutivas de la orden de ejecución se contemplarán los principios de igualdad, proporcionalidad, congruencia con los fines, principios y valores consagrados en la presente Ley y la menor restricción a la esfera de los particulares, y los demás intereses generales que pudieran verse afectados por los motivos que justificaron la adopción de esta medida, o por las consecuencias de su ejecución.

7. La orden de ejecución legítima respecto del ordenamiento territorial y urbanístico las operaciones que en ella se contemplan.

8. El destinatario de la orden de ejecución deberá abonar los gastos de elaboración de proyecto, las tasas que sean legalmente exigibles por su tramitación, y las operaciones de ejecución material de la orden. La Administración podrá recaudar las anteriores cantidades por los procedimientos de ejecución previstos en la legislación general del Estado.

9. La Administración Pública podrá acordar de plano las medidas necesarias para salvaguardar la integridad física de las personas o sus bienes, así como los principios y valores proclamados en la presente Ley respecto de los riesgos inminentes derivados del estado de obras, construcciones, instalaciones o terrenos. Las anteriores actuaciones se realizarán por la propia Administración que los acuerden la cual podrá recabar, si ello fuera posible, la colaboración de los titulares de los terrenos, instalaciones, edificaciones o construcciones. Adoptadas las medidas imprescindibles para la salvaguarda de tales bienes jurídicos se procederá a tramitar el correspondiente expediente de orden de ejecución de acuerdo con lo previsto en la presente disposición.

10. El incumplimiento de la orden de ejecución habilita a la Administración Pública para expropiar el inmueble bajo cualquiera de las modalidades previstas en la presente Ley.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En primer lugar, la orden de ejecución, que, según el citado precepto legal, tiene carácter ejecutivo, debe ser dictada por el Alcalde, previa audiencia de los propietarios del solar e informe de los servicios técnicos correspondientes³, y notificada con posterioridad a los interesados en los términos y con el contenido previsto en el apartado 5 del citado precepto legal, con el grado de concreción y precisión suficiente para la correcta realización por los destinatarios de los trabajos ordenados, así como, una cuantificación aproximada o presupuesto de ejecución de lo ordenado, en previsión de que deba acudir a la ejecución subsidiaria.

A este respecto, en la determinación de las operaciones a realizar por los propietarios del solar, cuya concreción y detalle, como decimos, deberán ser recogidas en la orden, habrán de tenerse muy en cuenta los principios y valores referidos en el apartado 6 del mismo precepto legal; en especial, el principio de proporcionalidad y mínima intervención en la esfera de los particulares, que deberán conjugarse con el interés general que motiva la adopción de la orden de ejecución.

Finalmente, en caso de incumplimiento de la orden, el Ayuntamiento podrá, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del precepto legal citado, hacer uso de cualquiera de los medios de ejecución forzosa previstos en el artículo 96⁴

³ A estos efectos, puede servir el informe emitido por el Jefe Local de Sanidad, pudiendo recabarse también el informe del Veterinario titular de la zona y cualquier otro que se considere de interés. Para dictar la orden, si el Alcalde lo estimara conveniente, puede ser de interés también contar con el informe jurídico del Secretario.

⁴ **Artículo 96. Medios de ejecución forzosa.**

1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- a) Apremio sobre el patrimonio.*
- b) Ejecución subsidiaria.*
- c) Multa coercitiva.*
- d) Compulsión sobre las personas.*

2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

3. 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.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC). Y todo ello, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, pudieran imponerse por las infracciones urbanísticas derivadas del incumplimiento de la orden de ejecución.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 12 de Noviembre de 2009