



RECOMENDACIÓN 7/2003, DE 24 DE MARZO, AL DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO, PARA QUE, PREVIO URGENTE INFORME DE SUS SERVICIOS TÉCNICOS, ORDENE A LA UTE PROMOTORA DE 250 VPO EN ORTUELLA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE REPARACIÓN QUE ESOS SERVICIOS INDIQUEN, CON APERCIBIMIENTO, BIEN DE EJECUCIÓN SUBSIDIARIA, BIEN DE IMPOSICIÓN DE MULTA COERCITIVA.

Antecedentes

1. El 4 de febrero de 1997 se otorgó la calificación definitiva de viviendas de protección oficial a 250 viviendas y anejos promovidas y construidas en Ortuella por la UTE (...).
2. Tras diversas denuncias y actuaciones, los servicios técnicos emitieron informe el 28 de julio de 1999. En este, tras un examen exhaustivo de los edificios, enumeraron 22 obras a realizar.

A la vista de este informe, el 3 de agosto de 1999 se invitó a la UTE a que ejecutara las obras que se le ordenaron, en el plazo de 30 días.

3. El 8 de octubre de 1999 se amplió la orden de obras con las deficiencias observadas en una vivienda que no se había recogido en la invitación anterior.
4. Tras nuevas denuncias y escritos, y tras inspecciones realizadas los días 8, 9 y 10 de febrero de 2000, los servicios técnicos de la delegación emitieron un nuevo informe el 15 de febrero. En él se proponía ordenar la ejecución de 23 actuaciones (las mismas que en el informe de julio de 1999, más una nueva).
5. El 22 de mayo de 2000 el delegado territorial resolvió incoar un expediente sancionador y designar un instructor y un secretario.
6. El 29 de mayo la asociación de vecinos (...) presentó un escrito sobre el estado de las reparaciones y el estado de las deficiencias. Presentaron de nuevo el mismo escrito el 18 de junio.
7. El 30 de junio la empresa constructora formuló alegaciones al pliego de cargos.
8. El 2 de noviembre se efectuó una nueva visita de inspección y el día 6 los servicios técnicos emitieron un nuevo informe, donde se proponía ordenar la



ejecución de 25 actuaciones (las 23 propuestas en el informe de 15 de febrero, más dos nuevas).

9. El 1 de marzo de 2001 se notificó la ampliación del pliego de cargos a la empresa constructora, la cual formuló alegaciones el 28 de marzo de 2001.
10. El 12 de julio de 2001 la UTE comunicó la ejecución de determinadas obras.
11. El 18 de junio y el 26 de noviembre de 2001 y el 11 de febrero y 17 de junio de 2002 el Sr. (...) presentó varios escritos relatando nuevas deficiencias aparecidas en los inmuebles.
12. En la actualidad, según indica la delegación territorial, el expediente se encuentra pendiente de que los servicios técnicos informen sobre las alegaciones formuladas por la promotora y las nuevas deficiencias formuladas.

Consideraciones

1. Conforme al segundo párrafo del art. 111 del Decreto 2.114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial *"si en el transcurso de cinco años, desde la calificación definitiva, se manifestasen vicios o defectos de la construcción que hicieran necesarias obras de reparación, podrá imponerse su ejecución al promotor o realizarlas a costa de éste"*.

Esto es, la administración competente está habilitada para ordenar al promotor la ejecución de estas obras de reparación, así como para su ejecución subsidiaria. Como posteriormente veremos, se trata de una responsabilidad objetiva, que debe ser distinguida de la responsabilidad en que también puede incurrir el promotor en caso de que los vicios o defectos traigan causa de su negligencia.

2. Por su parte, el art. 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) establece con carácter general que, *"las Administraciones Públicas, a través de los órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos,..."*

Por lo que respecta a los medios de ejecución forzosa, el artículo 96 de esa misma ley enumera los siguientes:



- a. Apremio sobre el patrimonio
 - b. Ejecución subsidiaria
 - c. Multa coercitiva
 - d. Compulsión sobre las personas
3. En cuanto al mecanismo de la multa coercitiva, el art. 99 LRJPAC limita esta posibilidad a aquellos supuestos en que así lo autoricen las leyes. Esto es, no resulta posible utilizar este mecanismo de ejecución forzosa si no existe una ley que lo prevea y que determine la forma de aplicación y la cuantía.
4. Sobre los aspectos hasta ahora reseñados, y en relación con la jurisprudencia interesa destacar:
 - a. Que es pacífica la jurisprudencia que sostiene que, para la ejecución forzosa de las órdenes de ejecución de obras en el ámbito de las viviendas de protección oficial, resulta posible utilizar el mecanismo de las multas coercitivas, por la específica habilitación contenida en la Ley 32/1976, de 2 de agosto (ver, por todas, Sentencia del TSJ de Andalucía, Málaga, de 30 de noviembre de 2001 y las sentencias del Tribunal Supremo que en ella se citan).
 - b. Que la Administración está obligada a realizar todas las actuaciones dirigidas a que se ejecuten sus órdenes. En otros términos, que está obligada a disponer la ejecución subsidiaria, a costa del obligado, de las órdenes que éste no cumpla voluntariamente (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1988 RJ 1998/5984). Máxime, añadimos nosotros, si de la falta de ejecución derivan o pueden derivarse perjuicios a terceros.
5. Por otra parte, además de la normativa de las órdenes de ejecución anteriormente señalada, en la regulación del régimen sancionador existen también referencias a los vicios y defectos y a las órdenes de ejecución de obras. Así, de un lado, conforme al art. 153 del Decreto 2.114/1968, ya citado, entre las infracciones muy graves se tipifica la siguiente: *"La negligencia de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación, que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las 'Viviendas de Protección oficial'"*. De otro lado, en los artículos 155, último párrafo, y 167 y 168 se regula la posibilidad de imponer a los infractores la realización de obras, en el marco de los expedientes sancionadores, e, igualmente, se



contienen referencias a las posibles actuaciones de la Administración ante la falta de ejecución de las obras ordenadas.

6. Vista esta doble regulación de las órdenes de ejecución (por una parte, al amparo del artículo 111 y, por otra, al amparo de los artículos 155 y siguientes) y, muy especialmente, la normativa que permite imponer la ejecución de obras en el marco de un expediente sancionador, entendemos que resulta necesario deslindar con precisión el régimen sancionador y los mecanismos de restauración del orden jurídico perturbado.

A estos efectos, si acudimos a la jurisprudencia observamos que ésta distingue con precisión los diversos supuestos. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo, en el fundamento segundo de la Sentencia de 23 de enero de 1992 (RJ 1992, 750), señala: *"La vulneración del ordenamiento jurídico puede dar lugar a distintas consecuencias que, desde el punto de vista que aquí interesa, pueden clasificarse en dos categorías distintas; a) la imposición de una sanción, si aquella vulneración está tipificada como infracción -Reglamento de 24-7-1968, art. 153.c.6)-, y b) La restauración del orden jurídico perturbado mediante, en lo que a estos autos atañe, la realización de las obras de reparación necesarias -art. 111 del citado Reglamento-*.

En concreto, continúa en su fundamento cuarto, *"por lo que se refiere a la reparación de los defectos manifestados en la construcción -art. 111 del invocado Reglamento- será de indicar que una reiterada jurisprudencia (SS de 23-2 y 3-5-1968, 27-12-89, 19-2 y 18-12-1999, etc.) viene destacando que la realización de obras de reparación en este ámbito integra una responsabilidad objetiva del promotor que se encuentra en una situación de sujeción especial respecto de la Administración y al que se impone en este terreno una responsabilidad directa. No es necesario, así, en este ámbito la existencia de negligencia"*.

Por el contrario, como veíamos, la aplicación del artículo 153 requiere expresamente la concurrencia de negligencia en los promotores, constructores o facultativos.

7. Finalmente, para completar las referencias a las normas de aplicación en este supuesto, interesa también destacar lo dispuesto en el artículo 41.4 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la CAPV. Dice este apartado: *"Si no hubiera sido notificada la resolución en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento se producirá la caducidad de éste en los términos y con las*



consecuencias que establece la Ley 30/1992. El transcurso del referido plazo de seis meses quedará interrumpido, además de en los casos que así se establezcan en esta Ley, mientras el procedimiento se encuentre paralizado por causas imputables a los interesados".

8. Pues bien, si confrontamos lo señalado en estos 7 apartados con los hechos y actuaciones relatados en el apartado de antecedentes observamos:
- Con independencia de las invitaciones efectuadas a la UTE para la ejecución de las obras, no consta, en la información recibida, que se haya dictado una orden de ejecución de obras con apercibimiento de ejecución subsidiaria y, consecuentemente, no consta se haya utilizado ningún mecanismo para la ejecución forzosa de una orden de ese tipo. Da la impresión de que se está esperando a la resolución del expediente sancionador para imponer la ejecución de obras con apercibimiento de ejecución subsidiaria, lo que, como hemos explicado entendemos, no es necesario.
 - En cualquier caso, los servicios técnicos deben efectuar una visita de inspección, tanto para verificar las obras ejecutadas por la UTE -según su comunicación de 12 de Julio de 2001- como para comprobar los diversos escritos de denuncia presentados por el Sr. (...) los años 2001 y 2002 en nombre de la asociación de vecinos que formula la queja. A este respecto, aun comprendiendo las dificultades que, en su caso, hayan podido darse, ha transcurrido un tiempo excesivo sin que todavía se haya realizado esa visita y el informe correspondiente (de hecho, el delegado territorial nos comunica que está pendiente el informe técnico).
 - Aun no habiendo examinado directamente el expediente sancionador, de la información recibida parece que podemos colegir, sin ningún género de dudas, que el procedimiento sancionador incoado el 22 de mayo de 2000 ha caducado.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 7/2003, de 24 de marzo, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco



Que, tras un informe urgente de los servicios técnicos de la Delegación Territorial de Bizkaia del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, el órgano competente dicte -al amparo de lo dispuesto en el art. 111 del Decreto 2.114/1968- una orden de ejecución de las obras que se consideran precisas, y que en ella se otorgue un plazo a la promotora para su ejecución, y se le aperciba, en caso de incumplimiento, bien de la ejecución subsidiaria o bien de la aplicación del mecanismo de la multa coercitiva, en los términos señalados por la legislación de aplicación y la jurisprudencia.

Que se prosiga el expediente citado hasta el completo cumplimiento de la orden que se dicte.