

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" . Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" . Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja 2002759

Fecha de inicio 21/09/2020

Promovida por

Materia Urbanismo

Asunto Demora en ejecución de orden de demolición

Trámite Petición de informe. Resolución.

Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad

Hble. Sr. Conseller

Ciutat Adtva. 9 d'octubre. T4. C. Tobeñas, 77

València - 46018 (València)

Hble. Sr. Conseller:

Conforme a lo que establece la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su Título III, formulamos la siguiente resolución:

1.- Relato de la tramitación de la queja y antecedentes.

Con fecha 21 de septiembre de 2020 se presentó en esta Institución escrito firmado por (...), que quedó registrado con el número arriba indicado.

Como conoce, esta institución viene tramitando, desde el año 2014, diversos expedientes de queja que tienen por objeto la demora que viene produciéndose en la ejecución de las decisiones adoptadas por la realización de unas obras en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, consistentes en la ampliación de la vivienda en la parte trasera de la misma, cerramiento del balcón superior, ampliación de la terraza del porche elevado y la apertura de huecos en la fachada.

En concreto, se analizaban en los últimos expedientes tramitados las medidas adoptadas por la administración autonómica para ejecutar la resolución dictada en el procedimiento sancionador de referencia COST/041114/20, tramitado por el Servicio de Costas de la Generalitat.

Según informaba la propia administración, «dicho expediente se resolvió en fecha 19 de mayo de 2015, declarando la existencia de infracción y la responsabilidad de la inculpada, con imposición de una sanción de multa, así como la procedencia de restitución de la situación creada mediante demolición de lo ilegalmente construido».

En el último de los expedientes de queja incoados sobre esta cuestión, referenciado con el número 2018011754, y tras su correspondiente tramitación, se recomendó a la entonces competente por razón de la materia Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio que continuase adoptado «las medidas previstas legalmente para lograr el cumplimiento efectivo de la orden de demolición de las obras ilegales, asegurando que las multas coercitivas que se impongan sean reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para lograr la ejecución de lo ordenado».

Del mismo modo, se le sugirió, «dado el dilatado espacio de tiempo transcurrido desde la adopción de la resolución de demolición de lo ilegalmente construido sin que la misma haya sido ejecutada voluntariamente por la infractora, proceder a la ejecución subsidiaria de la citada orden de demolición por cuenta de la infractora y a su costa, de acuerdo con lo prevenido en la legislación vigente» (Resolución del Síndic de Greuges de 11 de abril de 2019).

La aceptación de la recomendación emitida determinó el cierre del expediente de queja en fecha 10 de junio de 2019.

Es preciso recordar, llegados a este punto, que en el informe emitido, por el que se aceptaba la recomendación del Síndic de Greuges, la administración expuso:

(...) como se desprende de la Recomendación, la efectividad de la medida de ejecución elegida requiere su reiteración por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, mientras que las multas impuestas hasta la fecha han sido demasiado espaciadas en el tiempo y no han obtenido el resultado esperado.

Por ello se considera procedente aceptar su recomendación, incrementando la frecuencia de la imposición de las multas coercitivas y reduciendo los plazos para el cumplimiento efectivo de la obligación, todo ello con la finalidad de vencer la resistencia de la obligada, sin perjuicio de la reserva de acudir en última instancia a la ejecución subsidiaria y por cuenta de la obligada si a ello hubiera lugar.

Y en su consecuencia le comunico la ACEPTACIÓN de la Recomendación del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana de 11 de abril de 2019, con entrada en esta Conselleria el día 16 de los mismos mes y año.

No obstante lo anterior, el promotor del expediente de queja presentó en fecha 21 de septiembre de 2020 un nuevo escrito en el que señalaba que, a pesar del tiempo transcurrido desde la fecha de aceptación de la resolución de referencia, no se había producido ningún cambio significativo en relación con la ejecución de la resolución de referencia, no habiéndose llevado a término las decisiones adoptadas por la misma, motivo por el que volvió a solicitar la intervención del Síndic de Greuges.

Considerando que la queja reunía los requisitos exigidos por la Ley reguladora de esta Institución, la misma fue admitida a trámite. En este sentido y con el objeto de contrastar el escrito de queja, solicitamos informe a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad en fecha 2 de octubre de 2020.

En este escrito de petición de información solicitamos a la administración que, en particular, nos informara sobre las medidas que había adoptado para dar cumplimiento efectivo a las recomendaciones formuladas por el Síndic de Greuges a través de su resolución de 11 de abril de 2019; recomendaciones que, volvemos a recordar, fueron expresamente aceptadas por esa administración.

En este sentido, recordamos expresamente a la administración que la aceptación de las recomendaciones del Síndic de Greuges no debe ser entendido como un acto puramente formal, sino que debe encontrarse destinado a promover la adopción de acuerdos y decisiones que produzcan un efecto real en la esfera jurídica de los derechos de los interesados, promotores de los expedientes de queja.

Con fecha 27 de octubre de 2020 tuvo entrada en el registro de esta Institución el informe emitido por la Subdirectora General de Puertos, Aeropuertos y Costas, en el que se exponía:

La Generalitat Valenciana, a través de su Servicio de Costas, inició el procedimiento sancionador de referencia COST/041114/20 (ZSP 145/13/4), declarando a Dª (...) responsable de infracción de normativa sectorial costera, por la realización de obras en inmueble de su propiedad afectado por la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

En la resolución sancionadora se impuso a la responsable una sanción de multa, así como, ya sin carácter sancionador, la procedencia de restitución de la situación creada a su estado anterior, mediante demolición de lo ilegalmente construido. Frente a la resolución sancionadora la interesada interpuso Recurso de Alzada, que fue resuelto el 7 de febrero de 2017 confirmando la resolución impugnada.

Consultada la base datos del Institut d'Administració Tributària de la Generalitat (IVAT), consta que la sanción de multa fue satisfecha en vía ejecutiva de apremio.

Una vez firme la resolución sancionadora, ante el incumplimiento voluntario por la infractora de su obligación de restitución se inició su ejecución subsidiaria mediante la imposición de una primera multa coercitiva por importe de 382,50 euros, máximo previsto en el artículo 107.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; confiriendo a la infractora un nuevo plazo de 30 días para corregir la situación creada mediante la demolición de lo ilegalmente construido y restitución al estado anterior de la construcción, todo lo cual se notificó a la interesada el 10 de abril de 2018.

Persistiendo el incumplimiento, el 18 de mayo de 2019 se impuso a la obligada una segunda multa coercitiva por el mismo importe. Y una tercera el 8 de julio de 2019. Contra esas multas la interesada interpuso sendos recursos de alzada, desestimados mediante resoluciones de la Secretaría Autonómica de Obras Públicas, Transporte y Movilidad Sostenible de 6 de octubre y de 18 de noviembre de 2019, respectivamente.

El 11 de febrero de 2020 D^a (...) intentó reiterar un recurso de alzada contra la tercera multa coercitiva, habiéndosele contestado lo siguiente el 22 de septiembre de 2020 (con notificación el día 25 del mismo mes):

"Primero.- Que su petición viene a reiterar su recurso de alzada interpuesto el 23 de agosto de 2019 contra la tercera multa coercitiva acordada para la ejecución forzosa de la obligación de restitución de obras no autorizadas en zona de servidumbre de protección, en avda. Libertad n.º 72, bloque 11 n.º 1, del T.M. de Guardamar del Segura (Alicante); el cual ya fue decidido por Resolución de la Secretaría Autonómica de Obras Públicas, Transporte y Movilidad Sostenible el 18 de noviembre de 2019, que le fue notificada el día 11 de diciembre de ese mismo año.

Segundo.- Que dentro del plazo de 10 días contados desde su recepción de la presente deberá acreditar ante esta Administración la efectiva realización de las obras de restitución de las que resulta obligada y plenamente concedora, con expresa advertencia de la continuación de las medidas de ejecución forzosa que procedan hasta que se produzca el efectivo cumplimiento de lo ya ordenado en la resolución del director general de Transportes y Logística de 19 de mayo de 2015."

Ese plazo ha vencido el día 6 de octubre de 2020, sin que conste el cumplimiento por la obligada, de forma que atendiendo a la Recomendación del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana de 11 de abril de 2019 cuya aceptación se reitera, por esta Administración se va a proseguir con actuaciones tendentes a obtener su cumplimiento forzoso, según lo previsto en los artículos 100 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, previa comprobación de la situación actual por nuestros servicios técnicos.

Realizada esa comprobación y caso de persistir el incumplimiento de forma sustancial, por esta Administración se va a incrementar sensiblemente la presión coercitiva a la obligada, en aplicación de los principios de proporcionalidad, eficacia y eficiencia.

Asimismo se va a procurar la mayor coordinación con el Ayuntamiento de Guardamar del Segura, al existir competencias concurrentes y no excluyentes respecto de las obras realizadas, para sumar nuestras acciones a las que pueda realizar esa Administración local para el cumplimiento de su Decreto 4255/2013, de 25 de noviembre, al que se refería la anterior Queja n.º 1603874 de 30 de enero de 2017.

Recibido el informe, dimos traslado del mismo a la persona promotora de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones; no obstante ello, y a pesar del tiempo transcurrido desde entonces, no tenemos constancia de que dicho trámite haya sido verificado.

2.- Fundamentación legal.

Llegados a este punto, y tras la detenida lectura del escrito inicial de queja y del informe remitido por la Administración, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

El objeto del presente expediente de queja, tal y quedó definido en nuestros escritos de admisión a trámite y petición de informe a la administración, está integrado por la demora que se viene produciendo a la hora de ejecutar la orden de demolición de lo ilegalmente construido por la promotora de las obras de referencia; orden de demolición que, debemos recordar, data del año 2015, habiendo transcurrido por lo tanto cinco años sin que se haya logrado restaurar la legalidad urbanística vulnerada.

De la lectura del informe remitido por la administración se aprecia que la misma, desde la fecha de emisión de nuestra anterior resolución, en fecha 11 de abril de 2019, ha impuesto a la promotora de las obras dos multas coercitivas, informándose asimismo que con fecha 6 de octubre de 2020 no consta el cumplimiento de la obligada a ejecutar la orden de demolición dictada por esa administración.

En este sentido, se informa que se reitera la aceptación de la recomendación emitida por esta institución en fecha 11 de abril de 2019 y que, en consecuencia:

(...) se va a proseguir con actuaciones tendentes a obtener su cumplimiento forzoso, según lo previsto en los artículos 100 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, previa comprobación de la situación actual por nuestros servicios técnicos.

Realizada esa comprobación y caso de persistir el incumplimiento de forma sustancial, por esta Administración se va a incrementar sensiblemente la presión coercitiva a la obligada, en aplicación de los principios de proporcionalidad, eficacia y eficiencia.

Esta institución no puede sino valorar positivamente la reiteración realizada por esa administración en orden a dar cumplimiento a la recomendación aceptada y, en este sentido, el anuncio de adopción de nuevas medidas para lograr el cumplimiento por parte de la interesada de la orden de demolición dictada.

No obstante lo anterior, no podemos dejar de señalar igualmente que, a pesar del tiempo transcurrido desde la fecha de emisión de la citada resolución (1 año y 8 meses), la situación respecto de la no restauración de la legalidad urbanística conculcada continua siendo la misma. La interesada, en este sentido, no ha cumplido lo ordenado y, con ello, no se ha restablecido la legalidad urbanística vulnerada.

Por otra parte, de lo informado por la administración se deduce que a lo largo de este tiempo y desde que se dictó la resolución de referencia, se ha procedido a imponer a la interesada únicamente tres multas coercitivas, lo que, si se toma la fecha del resolución del recurso de alzada interpuesto por la interesada (7 de febrero de 2017), constituye únicamente una multa por año. Si tomamos en consideración la fecha de la última de las multas impuestas (según se informa, el 8 de julio de 2019), apreciamos que han transcurrido un año y cinco meses.

Así las cosas, no podemos sino insistir nuevamente, llegados a este punto, en los argumentos que se expusieron en la resolución emitida por esta institución en fecha 11 de abril de 2019.

Como señalamos en aquel momento, el artículo 107.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ubicado en la sección 2ª (Ejecución forzosa) del Capítulo III (Procedimiento y medios de ejecución) del Título V (Infracciones y sanciones) señala que:

3. Los órganos sancionadores podrán imponer multas coercitivas cuando transcurran los plazos señalados en el requerimiento correspondiente, y conforme a lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo. La cuantía de cada una de ellas no superará el 20 por 100 de la multa fijada para la infracción cometida» (el subrayado es nuestro).

Por su parte, la normativa en materia de procedimiento administrativo a la que el apartado 3º remite en orden a la imposición de las citadas multas coercitivas (art. 103 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), señala que:

1. Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas 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:

- 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.

2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

En relación con esta previsión normativa, es preciso tener en cuenta que la norma es clara al indicar, precisamente por la finalidad coercitiva que están llamadas a cumplir en orden a lograr la ejecución de la resolución adoptada, que dichas multas coercitivas deberán ser «reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado».

En este sentido, de la lectura de lo informado por la administración, no es posible deducir que por parte de la misma se esté dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 103 de la Ley 39/2015 que se alega, en orden a garantizar que las multas son reiteradas en lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado.

En este sentido, es ejemplificativo, como el artículo 241 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, en los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística señala, con el objeto de servir a esta finalidad, que:

1. El incumplimiento por parte del interesado de la orden de restauración de la legalidad dará lugar a la adopción de las siguientes medidas:

a) A la imposición por la administración de multas coercitivas, hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado de las medidas de restauración. **Las multas coercitivas se podrán imponer por períodos de un mes** y en cuantía de seiscientos a tres mil euros cada una de ellas, según sean las medidas previstas, con un máximo de diez. Estas multas coercitivas se impondrán con independencia de las que puedan imponerse con ocasión del correspondiente expediente sancionador.

b) A la ejecución subsidiaria por parte de la administración actuante y a costa del interesado. Transcurrido el plazo de cumplimiento voluntario derivado de la última multa coercitiva impuesta, la administración actuante estará obligada a ejecutar subsidiariamente las correspondientes órdenes, a cargo del interesado.

c) A la ejecución forzosa mediante cualesquiera otros medios previstos en el ordenamiento jurídico» (el subrayado y la negrita es nuestra).

Con independencia de lo anteriormente expuesto, es preciso tener en cuenta que el citado artículo 107 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, prevé asimismo, en su apartado 4º que «podrá procederse a la ejecución subsidiaria por cuenta del infractor y a su costa».

En este sentido, el artículo 102 (Ejecución subsidiaria) de la citada Ley 39/2015, señala que:

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.

Esta institución valora positivamente la información expuesta por la administración en su informe, comprometiéndose a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución del Síndic de Greuges de 11 de abril de 2019, y es consciente de la jurisprudencia existente en relación con la necesidad de observar en este tipo de expedientes los principios de eficacia, eficiencia y proporcionalidad, pero debemos tener en cuenta asimismo que han transcurrido ya cinco años desde que se dictara la resolución de referencia, sin que la misma haya sido cumplida por la interesada y, lo más importante, sin que se haya logrado la restauración del orden urbanístico conculcado.

3.- Consideraciones a la Administración

En virtud de todo cuanto antecede, y atendiendo a las consideraciones expuestas en punto a la defensa y efectividad de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, estimamos **RECOMENDAR** a la **Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad** que continúe adoptado las medidas previstas legalmente para lograr el cumplimiento efectivo de la orden de demolición de las obras ilegales, asegurando que las multas coercitivas que se impongan sean reiteradas por lapsos de tiempo y cuantías que sean suficientes para lograr la ejecución de lo ordenado.

Le **RECOMIENDO**, asimismo, que valore, dado el dilatado espacio de tiempo transcurrido desde la adopción de la resolución de demolición de lo ilegalmente construido sin que la misma haya sido ejecutada voluntariamente por la infractora, proceder a la ejecución subsidiaria de la citada orden de demolición por cuenta de la infractora y a su costa, de acuerdo con lo prevenido en la legislación vigente.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si acepta esta recomendación o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarla, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 29 de la Ley 11/1988, reguladora de esta Institución.

Esta resolución se publicará en la página web del Síndic de Greuges.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana