

Protocol d'intervenció municipal en l'ocupació irregular d'habitatges

Les ordres de conservació

Càpsules d'Habitatge

Número 5

Observatori Local d'Habitatge



**Diputació
Barcelona**

Redacció:

Pablo Feu

Coordinació:

Núria Alonso

Disseny i maquetació:

Lena Vidal

Publicació:

Desembre 2017

ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ.....	3
2. ELS HABITATGES OCUPATS SENSE TÍTOL LEGÍTIM.....	5
2.1. Habilitació legal pel desallotjament administratiu immediat.....	5
2.2. El desallotjament o la regularització com actuació necessària pel compliment de l'ordre d'execució.....	6
3. EL DEURE DE CONSERVACIÓ.....	9
3.1. Marc normatiu del deure de conservació.....	9
3.1.1. Legislació Estatal.....	9
3.1.2. Legislació autonòmica.....	9
3.2. Supòsits de fet que activen la intervenció administrativa per a garantir les condicions adequades dels habitatges.....	10
3.3. Els casos més greus: la declaració d'infrahabitatge prèvia a l'ordre de conservació.....	11
4. LES ORDRES DE CONSERVACIÓ	13
4.1. Marc normatiu de les ordres de conservació.....	13
4.2. Administracions públiques legitimades per dictar ordres d'execució: Ajuntaments i Generalitat.....	14
4.3. Contingut de les ordres d'execució	14
4.3.1. Detall de les obres a executar.....	14
4.3.2. Elaboració d'un Projecte tècnic per acatar una ordre d'execució.....	15
5. L'INCOMPLIMENT DE L'ORDRE DE CONSERVACIÓ. MESURES ADMINISTRATIVES DE COERCICIÓ	17
5.1. Multes coercitives	17
5.1.1. Perquè en matèria d'habitatge la quantia és superior que l'establerta amb caràcter general per les multes coercitives en matèria urbanística?	18
5.2. Expedient sancionador	19
5.2.1. Supòsit de fet.....	19
5.2.2. Procediment sancionador.....	20
5.2.3. Import de la sanció.....	21
5.3. Mesures accessòries	23

5.4. Esquema del règim jurídic de les ordres de conservació en matèria d'habitatge	25
6. EXECUCIÓ SUBSIDIÀRIA.....	26
6.1. Supòsit de fet.....	26
6.2. El procediment d'execució subsidiària de l'ordre de conservació.....	26
6.3. Esquema del procediment per l'execució subsidiària de les ordres de conservació.....	28
6.4. Sistema de finançament de les obres executades subsidiàriament per l'administració.	29
6.4.1. Imputació de l'import de les mesures de coerció del propietari incomplidor al finançament de les obres d'execució subsidiària.	29
6.4.2. Dotació d'un Fons específic per finançar execucions subsidiàries.	30
6.5. Esquema del sistema de finançament de les obres executades subsidiàriament per l'administració.	33
7. EXPROPIACIÓ FORÇOSA.....	34
7.1. Supòsit de fet.....	34
7.1.1. Compensació del valor d'expropiació amb l'import de les multes i sancions.....	35
7.2. Esquema de compensació del valor d'expropiació amb l'import de multes i sancions.....	38
7.3. Requisits legals per acordar l'expropiació.....	39
7.3.1. Exhaustiment de les vies de foment i coercitives.	39
7.3.2. Declaració prèvia de l'incompliment de la funció social de la propietat.	40
7.3.3. L'immoble sobre el que recau el deure de conservació ha d'estar situat en un àmbit de forta demanda residencial.....	40
7.4. El cas específic de l'expropiació temporal dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.	42
8. EL CONVENI DE REHABILITACIÓ COM A MECANISME PER A L'OBTENCIÓ D'HABITATGE PÚBLIC.	44
9. CONCLUSIONS.....	47

1. INTRODUCCIÓ

En els darrers temps, les situacions anòmales en matèria d'habitatge es succeeixen en cascada, de manera que una situació anòma no detectada porta a una altra i aquesta, a la seva vegada, pot desembocar en una nova situació anòma. Aquesta successió de situacions anòmales incrementen exponencialment la necessitat d'actuació de les administracions públiques per revertir-les compromentent la seva capacitat per donar una solució efectiva o, fins i tot, impossibilitant-la. La proliferació de situacions anòmales encadenades en matèria d'habitatge limita la intervenció pública a actuacions d'emergència que no resolen el problema, sinó que simplement mitiguen els seus efectes.

Així, en els darrers temps és fàcil que una situació anòma de desocupació permanent d'un habitatge avoqui a una altra de manca de conservació i qualsevol d'elles, o les dues, en un problema d'ocupació irregular sense títol habilitant.

D'altra banda, les administracions públiques tenen greus dificultats per atendre la creixent demanda d'habitatges públics socials, atès l'escàs número del seu parc. Aquest fet obliga a implementar estratègies d'actuació que permetin incentivar l'obtenció d'habitatges destinats a polítiques socials provinents del sector privat, mitjançant la incentivació de la cessió com a mecanisme de reposició de l'ordre jurídic infringit a causa de les infraccions molt greus del deure de conservació dels immobles destinats a habitatge.

L'objecte d'aquest estudi es contrau, d'una banda, a l'anàlisi de la possibilitat d'intervenció administrativa per fer front a les ocupacions dels habitatges o dels edificis destinats a habitatges, sense títol habilitant i, d'altra banda a l'anàlisi de **l'estratègia d'actuació que permeti combatre la manca de conservació dels habitatges** de manera efectiva i amb tot el potencial normatiu del nostre ordenament jurídic, implicant als propietaris en la solució efectiva del problema per assolir un doble objectiu:

- Garantir que tots els habitatges assoleixin les mínimes garanties d'habitabilitat normativament establertes per al seu destí a residència de persones.
- Fomentar l'obtenció d'habitatges destinats a polítiques socials mitjançant la subscripció de convenis de rehabilitació que contemplin la cessió temporal com alternativa a les vies de coerció per la correcció d'una infracció detectada.

A aquest efecte, en el present estudi es tractarà:

- La problemàtica de les ocupacions irregulars i el remei legal per combatre-les.
- Els supòsits de fet que requereixen la intervenció administrativa per dictar les ordres de conservació, parant especial atenció en les situacions d'infrahabitatge.
- Les mesures que pot adoptar l'administració davant de l'incompliment de l'ordre de conservació pels seu destinatari, tant sancionadores, com d'execució forçosa i quin és el procediment a seguir per fer efectives unes i altres. En aquesta qüestió es parlarà especial atenció a l'estudi de l'execució subsidiària de les ordres incomplertes, definint quin és el mecanisme que permet dotar dels fons necessaris a l'administració per poder finançar la

despesa que suposa l'execució de les obres de conservació per compte del propietari incomplidor.

- Finalment, s'analitzarà la figura del conveni de rehabilitació com a mecanisme habilitant de l'obtenció d'habitatge pel seu destí a polítiques públiques.

2. ELS HABITATGES OCUPATS SENSE TÍTOL LEGÍTIM.

Un dels problemes amb els què es troben actualment les administracions és el de les ocupacions dels habitatges sense títol legítim. Aquesta és una conseqüència de la situació de desocupació dels habitatges i de la seva manca de conservació.

El primer aspecte que és necessari remarcar és què les ocupacions il·legítimes no poden tenir un tractament homogeni perquè no totes les ocupacions són iguals. Així, diferent tractament ha de tenir una ocupació il·legítima d'una família amb menors i sense recursos econòmics que es manté en l'ocupació d'un habitatge del què ha estat desnonada davant de la impossibilitat d'accedir a un altre habitatge alternatiu, que el de l'ocupació d'un habitatge per part de persones no vulnerables que realitzen en ell activitats delictives.

El nostre ordenament jurídic estableix mecanismes d'actuació diferents en funció de quina sigui la situació d'ocupació irregular davant de la que ens trobem.

2.1. Habilitació legal pel desallotjament administratiu immediat.

La Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge (en endavant LDH), estableix un mecanisme d'actuació ràpida pel desallotjament dels habitatges amb caràcter general. És en l'article 33 que regula la **declaració d'inhabilitabilitat**. Aquest precepte faculta a les administracions competents a adoptar mesures urgents de desallotjament en els casos en els que hi hagi risc objectiu per a la seguretat o la salut de les persones, amb independència de l'origen de l'ocupació i amb independència, també, de si aquesta ocupació està emparada o no en un títol legítim. L'actuació es preveu que es faci amb caràcter cautelar en el sí d'un expedient incoat per la declaració d'inhabilitabilitat de l'habitatge.

"Article 33. Declaració d'inhabilitabilitat.

En el casos en què la utilització de l'habitatge comporti un perill per a la seguretat o la salut de les persones, sens perjudici de les mesures urgents de desallotjament que s'hagin d'adoptar, l'Administració competent pot declarar inhabitable l'edifici afectat. La declaració es pot fer amb caràcter provisional i cautelar, mentre s'esbrina l'abast del deteriorament, d'acord amb el que estableix la legislació de procediment administratiu. En funció de la gravetat del deteriorament i de la conseqüent possibilitat de rehabilitació, l'Administració ha d'adoptar les mesures d'intervenció establertes per aquest títol que siguin més adequades"

Els habitatges ocupats de forma il·legítima acostumen a tenir les connexions dels subministraments efectuades de forma clandestina i irregular, el que comporta que no es facin seguint els protocols de seguretat normativament establerts i l'omissió d'aquests protocols implica un risc objectiu per a la seguretat de les persones que ocupen l'habitatge. Així, la connexió a la xarxa de subministrament elèctric sense seguir un protocol normatiu de seguretat automàticament genera un risc objectiu d'incendi que es multiplica si la distribució de l'electricitat dins de l'habitatge es fa

mitjançant esteses de cablejat elèctric que discorre sense limitadors de potència i amb un potencial risc d'incendi en zones de contacte amb l'aigua.

D'acord amb la interpretació literal de l'art. 33 de la LDH, aquest risc potencial i objectiu legitimaria a l'administració competent, no només a declarar inhabitable l'habitatge en qüestió, sinó a adoptar les **mesures cautelars de desallotjament**.

D'altra banda, en moltes ocasions els habitatges ocupats no reuneixen les condicions d'habitabilitat que exigeix el Decret 141/2012, de 30 d'octubre, sobre les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat. Aquesta circumstància física fa incompatible l'atorgament de la **cèdula d'habitabilitat** que necessàriament han de tenir tots els habitatges per poder-se destinar a la residència de persones o, en cas de disposar de cèdula d'habitabilitat atorgada amb anterioritat, la pèrdua de les condicions pel seu atorgament fa que aquesta esdevingui ineficaç.

Doncs bé, l'art. 22 de la LDH regula la qualitat del parc immobiliari d'habitatges, establint en el seu apartat 1 que els habitatges obligatòriament s'han d'adaptar als estàndard de **seguretat** i confort adequats en cada moment. Així ho estableix el precepte en el següent tenor literal:

“Art. 22. Qualitat del parc immobiliari

1. S'entén per qualitat d'un habitatge el conjunt de característiques i prestacions que un habitatge ha de tenir per a complir eficientment la seva funció social, les quals s'han d'adaptar als estàndards de seguretat i confort adequats en cada moment”.

L'article 26.1 de la LDH, estableix que la cèdula d'habitabilitat és l'únic document capaç d'acreditar que un habitatge en concret compleix les condicions de qualitat que estableix l'article 22.1 del mateix cos legal. Per tant, la cèdula d'habitabilitat és l'únic document capaç d'acreditar que un habitatge reuneix, entre d'altres, les condicions objectives de seguretat per poder-se destinar a la residència de persones. Això vol dir, que si un habitatge no disposa de cèdula d'habitabilitat, o bé, ha perdut les condicions que van servir pel seu atorgament, aquest habitatge objectivament no reuneix les condicions de seguretat i en conseqüència la seva ocupació comporta un risc objectiu per a la seguretat dels que l'habiten.

De nou, això legitimaria la intervenció administrativa per declarar la inhabilitat d'aquest habitatge i per adoptar la mesura cautelar del seu desallotjament, a l'empara del previst a l'article 33 de la LDH.

2.2. El desallotjament o la regularització com actuació necessària pel compliment de l'ordre d'execució.

Malgrat que existeix cobertura legal per desallotjar als ocupants en els casos d'ocupació il·legítima d'habitatges quan es donen les circumstàncies descrites que comprometen la seguretat de les persones, aquesta mesura s'ha d'adoptar amb caràcter **restrictiu** i només en els casos que requereixin aquesta intervenció per garantir la satisfacció d'un interès públic. En altres casos, l'administració haurà d'actuar, i ho podrà fer, seguint altres vies.

Així, en els casos d'habitatges il·legítimament ocupats a causa d'una situació anòmla prèvia de desocupació permanent, l'actuació administrativa no ha de ser la de desallotjament sinó que haurà de ser d'intimació al seu propietari per la reversió d'aquesta situació, és a dir, **instar la desocupació o la regularització de l'habitatge** obligant al propietari **a través d'una ordre d'execució** per a què restitueixi les condicions d'habitabilitat de l'habitatge tal i com estableix l'article 38 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge.

"Article 38. Ordres d'execució

1. La Generalitat i els ens locals, per a fer complir els deures que estableix aquest títol, poden ordenar l'execució d'obres i els canvis, les reparacions, les adequacions o el cessament d'ús que calquin. Les ordres d'execució han d'ésser motivades, i s'han de concretar els defectes que ha d'esmenar el destinatari o destinatària.

2. Les ordres d'execució s'han d'ajustar al que estableix aquesta llei i han de complir el principi de proporcionalitat administrativa. Així mateix, s'ha de donar audiència a les persones interessades.

3. L'incompliment injustificat d'una ordre d'execució habilita l'Administració per a adoptar qualsevol de les mesures d'execució forçosa següents, sens perjudici del que estableixen els articles 39 i 40:

a) L'execució subsidiària, amb la valoració prèvia per l'Administració del cost de les actuacions d'execució. L'import de la valoració es pot liquidar provisionalment, a reserva de la liquidació definitiva.

b) La imposició de multes coercitives, d'acord amb el que estableix l'article 113."

El compliment de l'ordre d'execució necessàriament requerirà entrar en l'habitatge i si no es pot perquè està il·legítimament ocupat, obligarà al propietari a iniciar les accions legals de les que sigui titular encaminades al desallotjament o bé, a la regularització de l'ocupació. En cas contrari, la negativa del propietari a eliminar els obstacles per complir l'ordre d'execució instant les corresponents accions per la desocupació o per la regularització de l'ocupació, habilitarà a l'administració a adoptar els mecanismes d'execució forçosa legalment previstos.

Per tant, no s'ha admetre com causa que legítimi l'incompliment d'una ordre d'execució la ocupació il·legítima si el propietari no ha fet cap actuació activa dirigida a remeiar-la. En tal cas, verificat l'inici de les accions del particular, l'administració podrà suspendre l'executivitat de l'ordre fins que la desocupació o la regularització es consumi, però mai arxivar-la.

En aquests casos el problema d'ocupació il·legítima, normalment generat per l'incompliment previ del propietari de mobilització del seu habitatge dins el termini legal, no pot ser traspassat a l'administració per a solucionar-ho, sinó que l'administració ha d'articular els mecanismes legals dels que disposa per a què sigui el propietari qui solucioni el problema que ha generat i respongui de les conseqüències d'haver-lo provocat.

En resum:

Mecanismes administratius per fer front a les ocupacions irregulars:

- Declaració d'inhabilitat i desallotjament immediat (art. 33 LDH)
 - *quan l'ocupació comporta perill per la seguretat o salut de les persones (subministraments "punxats", manca de cèdula d'habilitat, incompliment condicions de qualitat del parc immobiliari)*
 - *desallotjament immediat com a mesura urgent en funció de la gravetat del deteriorament i les possibilitats de rehabilitació.*
- Ordre de conservació (art. 38 LDH)
 - *requeriment per restituir les condicions habitabilitat i regularitzar l'habitatge*

3. EL DEURE DE CONSERVACIÓ.

3.1. Marc normatiu del deure de conservació.

El deure legal de conservar els immobles destinats a la residència de persones es troba en diversos preceptes, tant de la legislació bàsica estatal, com de la legislació autonòmica.

3.1.1. Legislació Estatal.

L'article 15.1, b) del Reial Decret Legislatiu 7/2017, de 30 d'octubre, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei del Sòl i la Rehabilitació Urbana, estableix l'obligació per tots els propietaris de construccions i edificacions a conservar-los en condicions mínimes de seguretat, salubritat, accessibilitat. Ho fa amb el següent tenor literal:

“Art. 15.1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:

...b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.”

3.1.2. Legislació autonòmica

La legislació autonòmica també imposa el deure legal de conservació de les edificacions i de les construccions. Ho fa en l'article 197. 1 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'urbanisme, de la següent forma:

“Art. 197. Deures legals d'ús, conservació i rehabilitació i ordres d'execució

1. Les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions han de complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts per aquesta Llei, per la legislació aplicable en matèria de sòl i per la legislació sectorial. Estan incloses en aquests deures la conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges.”

Desenvolupen aquest deure legal dos Reglaments. D'una banda el Reglament de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol. Concretament el seu article 29.2 que estableix el següent:

“Art. 29. Deures d'ús, de conservació i de rehabilitació

(...).2. Els propietaris o propietàries de terrenys, construccions, instal·lacions i altres béns immobles estan obligats a complir els deures de conservació i de rehabilitació establerts per la Llei d'urbanisme i aquest Reglament, per la

legislació sectorial aplicable i per les ordenances locals. Estan inclosos en aquests deures, amb l'abast que determina la Llei d'urbanisme:

a) El manteniment o la reposició de les condicions de seguretat, salubritat i ornament públic dels béns immobles.

b) La conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges o de les condicions de funcionalitat dels altres tipus de construccions, d'acord amb llur destí.

c) Aquells deures de conservació i rehabilitació que determini la legislació sectorial o que estableixin les normes de protecció del patrimoni cultural dels plans urbanístics.

d) El compliment de les normes sobre rehabilitació urbana establertes pel pla d'ordenació urbanística municipal o pel programa d'actuació urbanística municipal per a àmbits determinats.”

D'altra banda, el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig, també desenvolupa el deure legal de conservació dels edificis regulant el contingut de les ordres de conservació que s'han de dictar per exigir al seus propietaris, sempre i sense excepcions, mantenir-los en les condicions objectives d'habitabilitat normativament establertes. Ho regula en tot el Capítol 3 del Títol 1 (articles 77 a 97).

3.2. Supòsits de fet que activen la intervenció administrativa per a garantir les condicions adequades dels habitatges.

Els propietaris d'immobles destinats a residència de persones tenen el **deure legal de conservar els habitatges**, això és l'obligació ineludible de mantenir-los sempre en unes condicions mínimes d'habitabilitat que el nostre ordenament jurídic defineix en el Decret 141/2012, de 30 d'octubre, sobre les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat.

Quan el propietari no compleixi aquest deure de conservació o faci un ús impropï de l'habitatge, l'administració pública està obligada a **intervenir**, ordenant-li l'execució d'allò que calgui perquè l'immoble en qüestió se situï dins dels paràmetres d'habitabilitat establerts normativament.

Així doncs, els supòsits de fet que motiven que l'administració dicti les **ordres d'execució/conservació** per garantir que l'habitatge tingui les condicions adequades segons la normativa vigent, són bàsicament dos:

- Les situacions de **deficiència estructural d'un immoble**. L'ordre d'execució té l'objectiu de garantir la seguretat de les persones.
- Les situacions de **pèrdua o de manca de les condicions d'habitabilitat** d'un immoble. En aquest supòsit, l'ordre d'execució té l'objectiu de garantir la qualitat de vida i el confort de les persones.

3.3. Els casos més greus: la declaració d'infrahabitatge prèvia a l'ordre de conservació.

En ocasions, els edificis destinats a habitatges estan tan degradats que es fa necessària una actuació administrativa prèvia per evitar que la seva eventual ocupació posi en risc les condicions de seguretat, salubritat o de vida digna dels seus ocupants. Fins i tot, és necessari prohibir la disposició sobre l'immoble per evitar-ho. La manera de fer-ho és declarant la situació d'infrahabitatge de l'immoble.

En efecte, qualsevol immoble destinat a residència de persones que no reuneixi les condicions d'habitabilitat és un infrahabitatge. Així ho estableixen tan l'article 3. f) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre del Dret a l'Habitatge, com l'article 2 del Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei del Sòl i la Rehabilitació Urbana.

Així l'article 3.f) de la LDH defineix l'**infrahabitatge** de la forma següent:

"Article. 3. (...) f) Infrahabitatge: l'immoble que, tot i que no té cèdula d'habitabilitat ni compleix les condicions per a obtenir-la, es destina a habitatge."

Segons aquest precepte, és infrahabitatge qualsevol immoble que es destina a habitatge sense reunir les condicions normativament establertes per ser-ho, perquè en el moment en el que se li està donant aquest ús de residència de persones ni disposa de cèdula d'habitabilitat ni pot obtenir-la en les condicions en les que es troba.

És irrellevant, als efectes de la determinació de la situació d'infrahabitatge, si l'immoble en qüestió pot o no arribar a assolir aquestes condicions en cas que es realitzin obres d'adequació, perquè l'important als efectes de la seva declaració com infrahabitatge no es una incerta possibilitat de remei futura, sinó que en el moment en el que es detecta hi hagi persones que viuen en un immoble que no reuneix les mínimes condicions d'habitabilitat normativament exigides per a què puguin fer-ho de manera digne.

En el mateix sentit l'article 2.2 del Reial Decret Legislatiu 7/2015 considera com infrahabitatge tot aquell immoble destinat a habitatge que en el moment en el que es detecta no compleix amb les condicions exigides pel seu destí a residència de persones.

"Artículo. 2. (...) 2. Infravivienda: la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación"

Doncs bé, la Llei del Dret a l'Habitatge, empara la possibilitat que les administracions públiques puguin prohibir les transmissions dels edificis en situació d'infrahabitatge, incloent en la seva declaració la **prohibició de disposar** que s'ha d'inscriure en el

Registre de la Propietat. Així ho estableix l'indicat article 44, apartats 1 i 3 de la LDH, de la forma següent:

“Article 44. 1. Les administracions competents han d'impulsar polítiques orientades a eradicar les situacions d'infrahabitatge. Amb aquesta finalitat, han d'aprovar programes d'inspecció i han de vetllar per evitar que immobles en situació d'infrahabitatge siguin venuts, llogats o cedits com a habitatges. (...)

3. La declaració d'infrahabitatge s'ha d'acordar, tramitant-ne prèviament l'expedient contradictori, d'acord amb el procediment que estableix la legislació de procediment administratiu. Aquesta declaració es pot inscriure en el Registre de la Propietat. Si implica una prohibició de disposar de l'habitatge en els termes de l'apartat 1, té el mateix règim legal que les que estableix l'article 26.1 de la Llei hipotecària de l'Estat i s'ha de fer constar en el Registre de la Propietat d'acord amb el que estableixi la norma sectorial aplicable.”

Per tant, en els casos extrems de manca de conservació dels habitatges, amb caràcter previ o simultani a l'adopció de l'ordre de conservació, l'administració pública pot bloquejar en el tràfic jurídic a determinats immobles que no disposen de les condicions d'habitabilitat normativament exigides, acordant la prohibició de disposar per tal d'evitar que es destini a ús de residència de persones.

A continuació, la mateixa administració haurà de requerir al seu propietari per a que compleixi amb el seu deure de conservació, dictant la corresponent ordre de conservació a l'empara del previst a l'article 38 de la Llei del Dret a l'Habitatge, utilitzant totes les seves prerrogatives, incloses les d'execució forçosa, per tal d'aconseguir el seu efectiu compliment.

En resum:

Deure legal de conservació dels immobles.

El seu incompliment suposa la intervenció de l'administració a través de:

- *Declaració d'infrahabitatge (art.3.f) i 44 LDH)*
- *Ordres de conservació (art. 38 LDH)*
- *situacions de deficiència estructural dels immobles*
- *manca condicions mínimes d'habitabilitat*

4. LES ORDRES DE CONSERVACIÓ

4.1. Marc normatiu de les ordres de conservació.

En matèria d'habitatge l'article 30 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge estableix el deure de conservació dels immobles destinats a ús residencial. Ho fa amb el següent tenor literal:

“Article 30. 1. Els propietaris dels immobles l'ús principal dels quals sigui residencial els han de conservar i rehabilitar de manera que sempre estiguin en condicions d'ús efectiu i adequat, d'acord amb el que estableixen aquesta llei i la normativa d'ordenació de l'edificació, del patrimoni cultural i arquitectònic, de protecció del medi ambient, del paisatge i d'urbanisme.”

Davant de l'incompliment del deure legal de conservació dels immobles destinats a un ús principal d'habitatge, l'article 38 de la LDH habilita a l'administració per poder dictar les ordres de conservació.

L'ordre de conservació s'haurà de dictar sempre en els casos en els que detecti que un habitatge no disposa de cèdula d'habitabilitat o què, disposant-ne, ha perdut les condicions d'habitabilitat mínimes exigides en el nostre ordenament pel Decret 141/2012, de 30 d'octubre, sobre les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat.

Així, la Llei de l'Habitatge dedica el seu Títol II a regular la **qualitat del parc immobiliari d'habitatges**. Dins d'aquest Títol II, l'article 22 estableix les condicions de qualitat que han de tenir els habitatges per destinar-los a aquest ús.

Igualment, dins d'aquest Títol II, l'article 26 estableix que la qualificació definitiva que acredita que un habitatge reuneix les condicions de qualitat legalment establertes, és la **cèdula d'habitabilitat**, indicant expressament l'apartat 6 d'aquest precepte que la pèrdua de les condicions mínimes d'habitabilitat establertes a la Llei, empara a l'administració a l'adopció de les mesures necessàries dirigides a la conservació de l'immoble i/o a la revocació de la cèdula d'habitabilitat. Ho fa amb el següent tenor literal:

“Article 26 (...) 6. La pèrdua de les condicions mínimes d'habitabilitat que estableixen aquesta llei i els reglaments que la despleguen comporta la revocació de la cèdula d'habitabilitat, sens perjudici de les mesures dirigides a la conservació i la rehabilitació de l'immoble i del règim sancionador que sigui aplicable.”

Per la seva banda, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme i el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, són els instruments legals que habiliten als Ajuntaments per a què elaborin i incorporin en la resolució per la que ordenin l'execució de les obres de conservació exactament quines són les obres que cal executar i detallin l'abast de les mateixes i, si és necessari, que redactin també el Projecte tècnic que les obres requereixin, evitant així que l'obligat a executar l'ordre hagi de demanar llicència urbanística per acatar-la i facilitant l'actuació executiva de

l'administració. En els casos que no requereixin una urgent intervenció no serà necessari que l'administració elabori el Projecte tècnic, sinó que aquesta requerirà al destinatari de l'ordre de conservació a que sigui ell el que Oredacti i sol·liciti la oportuna llicència per executar les obres que la resolució haurà relacionat detallat i avaluat econòmicament de forma estimativa.

A continuació s'analitzen totes aquestes qüestions.

4.2. Administracions públiques legitimades per dictar ordres d'execució: Ajuntaments i Generalitat

La Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge, estableix clarament, que l'administració competent per dictar les ordres d'execució amb l'objectiu de fer complir els deures que estableix el Títol II de l'esmentat cos legal (entre els que es troba el manteniment de les condicions mínimes d'habitabilitat que determinen les condicions de qualitat que han de tenir els habitatges) ho són, **indistintament, la Generalitat de Catalunya i els ens locals.**

Així ho estableix l'article 38 de la LDH, de la següent forma:

“Art. 38.- La Generalitat i els ens locals, per a fer complir els deures que estableix aquest títol, poden ordenar l'execució d'obres i els canvis, les reparacions, les adequacions o el cessament d'ús que calquin. Les ordres d'execució han d'ésser motivades, i s'han de concretar els defectes que ha d'esmenar el destinatari o la destinària.”

La Llei habilita tant a la Generalitat de Catalunya com als ens locals (o als Consorcis creats per totes dues administracions) per dictar les ordres d'execució que siguin necessàries per donar compliment a les condicions mínimes d'habitabilitat, tenint atribuïda ambdues administracions la competència en aquesta matèria de forma indistinta, perquè la Llei no condiona a res l'exercici de la mateixa ni fa cap atribució de matèries concretes a cap de les dues administracions.

4.3. Contingut de les ordres d'execució

4.3.1. Detall de les obres a executar.

La regulació establerta en el nostre ordenament jurídic impedeix que el compliment de les ordres d'execució depengui exclusivament del propietari incomplidor a qui van dirigides perquè el contingut de les obres a executar ha d'estar explícitament detallat en les ordres d'execució.

En efecte, l'article 90 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, estableix que aquestes ordres han de detallar amb la màxima precisió les obres i les actuacions que cal executar o seguir per solucionar adequadament el problema que motiva l'ordre i, a més, han de fixar un termini cert per la seva execució efectiva.

Així ho disposa l'indicat article 90 del Decret 64/2014, amb el següent tenor literal:

“Art. 90.1 Les ordres d’execució han de detallar amb claredat i precisió els actes que les persones obligades han d’executar i establir el termini per executar-los voluntàriament en proporció a la seva entitat i complexitat.”

Així doncs, no és suficient amb que l’ordre d’execució contingui el detall de les deficiències observades i que motiven l’actuació, sinó que, sobretot, el que ha de contenir és el detall exacte del què cal fer. D’aquesta manera també s’acota exactament el contingut del Projecte que hagi d’elaborar el propietari incomplidor, impedit que quedi en les seves mans definir l’abast del mateix.

4.3.2. Elaboració d’un Projecte tècnic per acatar una ordre d’execució.

Una vegada detallades i precisades les obres i actuacions que cal executar en l’ordre d’execució, el nostre ordenament jurídic exigeix que s’ha d’elaborar un Projecte adequat a allò que s’ha ordenat quan l’entitat de les obres a executar ho requereixi.

Doncs bé, la nostra legislació permet que sigui l’administració qui redacti aquest Projecte tècnic, repercutint el seu cost en el propietari i l’incorpori directament en l’ordre de conservació. En tal cas l’obligat no haurà de demanar llicència i directament haurà de complir el contingut de l’ordre d’acord amb el detall exacte de l’obra que resulti del Projecte tècnic incorporat i executar-lo en el termini que s’hagi especificat en aquesta ordre.

No obstant, l’administració pot optar per no redactar cap Projecte i obligar al destinatari de l’ordre a redactar-lo d’acord amb el contingut de la mateixa sobre l’abast exacte de les obres a realitzar.

Així ho estableix l’article 187 ter del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d’agost, pel qual s’aprova el Text refós de la Llei d’Urbanisme, en la redacció donada per la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l’activitat administrativa de l’Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d’impuls de l’activitat econòmica, amb el següent tenor literal:

“Article 187 ter. Actes no subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia:

No estan subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia els actes següents:

(...) c) Els actes i les obres que s’han de dur a terme en compliment d’una ordre d’execució o de restauració, si no requereixen projecte tècnic o si la mateixa ordre o l’acte que n’ordena l’execució subsidiària incorpora el projecte tècnic requerit.”

En el mateix sentit, l’article 90.3 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, estableix que no serà necessària la llicència urbanística ni la comunicació prèvia en els casos en els que es dicti una ordre d’execució que incorpori en el text de la seva resolució el corresponent Projecte tècnic requerit per l’entitat de les obres ordenades. Concretament el precepte estableix el següent:

“Article 90.3 Quan els actes ordenats requereixin un projecte tècnic d'obres per a la seva execució, la resolució que els ordeni pot adjuntar-lo a la mateixa resolució. Si no ho fa, la persona obligada ha de sol·licitar i obtenir la llicència urbanística corresponent prèviament a l'execució dels actes ordenats. En tot cas, l'elaboració del projecte tècnic d'obres és a càrrec de la persona obligada.”

Com es constata del contingut del precepte transcrit, l'execució material de les obres només requereix la sol·licitud de llicència a l'administració per part del destinatari de l'ordre d'execució si l'administració no redacta i acompanya a l'ordre el corresponent Projecte tècnic.

Aquest règim, no obstant no és aplicable en cas de que l'execució ordenada estigui revestida d'urgència. En tal supòsit, l'obra s'haurà d'executar sense Projecte, però sota Direcció tècnica i d'acord sempre amb les prescripcions i amb l'abast previst en l'ordre d'execució. Així ho disposa l'article 95 del mateix Decret 64/2014, de la següent manera:

“Article 95. Quan, per raons d'urgència fonamentades en situacions de risc imminent per a la salut de les persones o la seguretat de les persones o les coses, sigui necessari executar actes de conservació, rehabilitació i protecció que no admetin demora, l'òrgan municipal competent pot ordenar la seva execució immediata en qualsevol moment, sense l'audiència prèvia de les persones interessades i sota la direcció dels serveis tècnics municipals. En aquests casos, l'ordre d'execució es pot donar de paraula. Si l'actuació afecta un immoble integrant del patrimoni cultural com a bé cultural d'interès nacional, l'òrgan municipal competent ha de requerir els serveis tècnics del departament competent en matèria de patrimoni cultural perquè intervinguin urgentment en coordinació amb els serveis tècnics municipals.

Finalment, val a dir que en l'actualitat, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de Règim Jurídic i de Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya contempla la **comunicació prèvia** com una mesura de simplificació administrativa que les administracions públiques poden adoptar, amb caràcter general, en qualsevol tipus de procediment. Per tant, les ordres de conservació, en cas de no portar incorporades el Projecte tècnic exigint per l'entitat de les obres, requeriria que l'obligat es sotmetés al règim de la comunicació prèvia que es considera l'adequat per a l'execució de les ordres d'execució.

En resum:

Ordres de conservació (art. 38 LDH)

Legitimació: Generalitat de Catalunya i Ens locals

Contingut de l'ordre:

- detall de les deficiències observades
- detall de les obres a executar
- termini màxim d'execució
- projecte tècnic fet per l'administració (sotmès a comunicació prèvia) o bé requeriment al propietari per a què presenti projecte tècnic (sotmès a llicència prèvia)

5. L'INCOMPLIMENT DE L'ORDRE DE CONSERVACIÓ. MESURES ADMINISTRATIVES DE COERCICIÓ

És molt important que les ordres de conservació detallin l'abast de l'obra a executar, tal i com ordena la Llei, per evitar la dilació en el compliment del deure de conservació i per permetre a l'administració adoptar, ràpidament, les mesures necessàries per fer efectiva l'ordre de conservació donada.

Així, quan l'entitat de les obres requereixi la redacció prèvia d'un Projecte tècnic i l'administració no l'hagi redactat i incorporat a l'ordre, en el cas que el destinatari de l'ordre d'execució deliberadament presentés un Projecte defectuós que no inclogués tot allò que aquesta ja detalla, simulant amb això el compliment del que se li exigeix, l'administració actuant quedarà habilitada a considerar l'ordre d'execució com a no complerta i, amb això, podrà iniciar les mesures de coercició dirigides a donar compliment efectiu al seu contingut.

Les mesures de coercició que el nostre ordenament habilita a adoptar una vegada verificat l'incompliment d'una ordre d'execució per part del seu destinatari són:

1. La **imposició de multes coercitives**, fins un màxim de 3, per un import, com a molt, del 30% del cost de l'actuació requerida en l'ordre d'execució en mèrits del que disposa l'article 113 de la Llei 18/2007.
2. L'inici d'un **expedient sancionador**, d'acord amb el previst a l'article 109.1 de la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge

A continuació s'examinen cadascuna d'aquestes mesures.

5.1. Multes coercitives

La Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge permet a l'administració que, una vegada verificat l'incompliment de l'ordre d'execució amb la presentació d'un Projecte tècnic insuficient, imposi multes coercitives al propietari incomplidor, en l'article 38.3 en relació amb el 113 de la LDH que estableixen el següent:

"Art. 38.3.- L'incompliment injustificat d'una ordre d'execució habilita a l'Administració per a adoptar qualsevol de les mesures d'execució forçosa següents, sens perjudici del que estableixen els articles 39 i 40:

....b) La imposició de multes coercitives d'acord amb el que estableix l'article 113.

"Art. 113. 1. L'administració competent, amb independència de l'acció sancionadora, pot imposar de forma reiterada i consecutiva multes coercitives, fins un màxim de tres, quan transcorrin els terminis assenyalats per a dur a terme una acció o omissió prèviament requerida."

2. Les multes relacionades amb l'incompliment en l'execució d'unes obres es poden imposar amb una periodicitat mínima d'un mes i l'import màxim ha d'ésser del 30% dels cost estimat de les obres per cadascuna d'elles. En altres

supòsits, la quantia de cadascuna de les multes no ha de superar el 20% de la multa sancionadora establerta per al tipus de sanció comesa.”

Per tant, una vegada verificat el primer incompliment d'una ordre d'execució, l'administració, **paral·lelament** a la incoació del corresponent expedient sancionador, pot imposar multes coercitives fins que es procedeixi el seu efectiu compliment:

- Fins a un màxim de tres.
- Amb una cadència temporal mínima entre elles d'un mes
- Per un import màxim, cadascuna d'elles del 30% del cost estimat de l'obra. Aquest percentatge es considera un criteri de màxim i, per tant, l'import de la multa s'haurà d'establir en el que resulti adequat, aplicant dels criteris de proporcionalitat adients pel cas concret.

5.1.1. Perquè en matèria d'habitatge la quantia és superior que l'establerta amb caràcter general per les multes coercitives en matèria urbanística?

El règim de les multes coercitives previst a la Llei del Dret a l'Habitatge varia substancialment del règim previst a la legislació urbanística, que preveu un límit màxim de 3.000 euros per cada multa coercitiva i no limita el número de les que es poden imposar.

Aquest fet genera el dubte de quin dels dos règims seria l'aplicable en els casos que versin sobre mesures d'execució forçosa pel compliment de les ordres de conservació en edificis habitats.

Doncs bé, en matèria d'habitatge sempre haurà de ser d'aplicació el règim previst a la Llei 18/2007. No ja perquè aquesta constitueix la Llei específica en aquesta matèria, sinó perquè respecte al Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, la Llei del Dret a l'Habitatge té un rang jeràrquic superior i respecte al del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme, tot i tenir el mateix rang jeràrquic, refon el règim jurídic establert per a les multes coercitives contingut al Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol que és anterior a la Llei 18/2007.

Així, atès que l'article 1.2 del Codi Civil espanyol, inserit en el Títol Preliminar de l'esmentada Llei substantiva que regula l'aplicació i eficàcia de totes les normes del nostre ordenament jurídic, estableix, sense excepció, que les normes jurídiques inferiors no poden contradir a les de superior rang, el Reglament de la Llei d'Urbanisme no seria aplicable en matèria d'imposició de multes coercitives per l'incompliment d'ordres d'execució sobre edificis habitats en tot allò que contradigués a la Llei 18/2007. Aquest article 1.2 del Codi Civil estableix el següent:

“Article 1.2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.”

Igualment, atès que l'article 2.2 del Codi Civil espanyol, inserit en el mateix Títol Preliminar, estableix que en cas d'incompatibilitat entre dues normes d'igual rang, s'aplicarà sempre la que sigui posterior, el Decret 1/2005, que es la norma que va introduir el règim jurídic en matèria de multes coercitives que el Decret legislatiu 1/2010 ha mantingut inalterat, tampoc seria aplicable en tot allò que contradigui a la

Llei 18/2007, en la mateixa matèria. Concretament l'article 2.2 del Codi Civil estableix el següent:

“Article 2.2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”.

Per tant, es pot concloure que en matèria d'imposició de multes coercitives imposades per l'incompliment de les ordres de conservació dictades per a la conservació dels edificis habitats, sempre serà d'aplicació el règim previst a la Llei de 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge.

En resum:

Multes Coercitives (art. 38 i 113 LDH)

- fins a 3 multes
- amb periodicitat mínima d'1 mes
- d'un import màxim del 30% del cost estimat de les obres per cadascuna d'elles

5.2. Expedient sancionador

5.2.1. Supòsit de fet

L'Administració està obligada a incoar el corresponent expedient sancionador quan verifiqui l'existència d'una infracció tipificada en la Llei de l'Habitatge, així ho estableix l'article 109.1 de la LDH en relació amb l'article 254 del Decret 305/2006:

“Article 109.1. Totes les conductes que presumptament comportin una vulneració de les disposicions d'aquesta llei subjectes a sanció han de donar lloc a l'inici de diligències dirigides a esbrinar la identitat de les persones presumptament responsables, els fets i les circumstàncies del cas concret per a determinar si són constitutives d'infracció administrativa. Un cop instruïdes les diligències, l'òrgan competent pot resoldre l'arxivament, l'adopció de mesures o, si s'escau, la incoació de l'expedient sancionador.”

Doncs bé, la manca de compliment de les ordres de conservació dictades està tipificada com a **infracció molt greu** en la LDH. Així ho estableix l'article 123.1. f), amb el següent tenor literal:

*“Article 123. 1. Són infraccions molt greus en matèria de qualitat del parc immobiliari:
f) Incomplir les ordres d'execució dirigides a la reparació i la reconstrucció d'habitatges establertes per l'article 38.”*

Al respecte, un **Projecte d'execució incomplert** és aquell què té un contingut que no contempla totes les actuacions que prèviament ha definit l'administració, atès que aquesta li va notificar una ordre d'execució detallant exactament els treballs a realitzar, com exigeix l'article 90.3 del Reglament sobre protecció de la legalitat Urbanística. En tal cas, l'obligat disposava de tota la informació per elaborar el Projecte adequat. No fer-ho porta, a més, unes conseqüències aparellades com és la impossibilitat de resolució del problema i, per tant, la continuació de la situació de degradació de l'immoble que ha originat l'ordre d'execució. La presentació d'un Projecte incomplert constitueix, doncs, un incompliment de l'ordre de conservació i això habilita a l'ens públic a incoar el preceptiu procediment sancionador a l'empara de l'article 109.1 LDH.

Val a dir que per a què es consideri que hi ha incompliment per aquesta causa, l'obligat ha d'haver presentat un Projecte **manifestament incomplert**, entenent que això succeirà només en aquells casos en els que el document tècnic ometi la major part del contingut detallat de tasques a realitzar relacionades en l'ordre d'execució. No es produirà aquest incompliment, per tant, quan l'omissió tingui un caràcter menor que pot ser fàcilment subsanable sense que aquesta subsanació impliqui la repetició del Projecte o la seva modificació substantiva.

5.2.2. Procediment sancionador

El procediment sancionador requerirà seguir els tràmits ordinaris previstos per aquest tipus de procediments a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

El procediment sancionador requerirà seguir els tràmits ordinaris previstos per aquest tipus de procediments a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Així es tracta d'un procediment contradictori que requereix una resolució d'incoació que haurà de tenir el contingut mínim previst al seu article 64.2 i que és el següent:

- Identificació dels presumptes responsables.
- Informació exacta dels fets que motiven la presumpta infracció de la que se'ls considera responsables i de la sanció que porta aparellada.
- El nomenament d'un instructor i un Secretari del procediment amb advertència de la possibilitat de poder ser recusats en cas de concorre alguna de les causes taxades de recusació previstes a la pròpia Llei.
- Informació de l'òrgan encarregat de la resolució del procediment i de la norma que l'habilita.
- Informació de la possibilitat de reconèixer els fets i de la possibilitat en cal cas d'obtenir els beneficis previstos a l'article 85 de la Llei 39/2015.
- Adopció de les mesures provisionals que siguin adients, en els casos en els que procedeixi adoptar-les.
- Informació del dret a formular al·legacions i atorgament d'un tràmit d'audiència a tal efecte.

S'ha de notificar la resolució a l'interessat, i si en el tràmit d'audiència concedit aquest formula al·legacions, aquestes hauran de resoldre's (estimant-les o desestimant-les) i s'haurà de dictar una proposta de resolució a tal efecte. Si no hi ha al·legacions, la resolució inicial quedarà elevada a proposta de resolució. Aquesta proposta l'haurà de notificar a l'interessat per tal que pugui fer al·legacions. Les al·legacions s'hauran de resoldre en la resolució definitiva que, novament, s'haurà de notificar a l'interessat,

atorgant-li un termini per formular recurs administratiu en el termini d'un mes amb el corresponent peu de recursos.

El procediment sancionador te previst un termini de tramitació molt curt de tants sols 6 mesos (article 129 de la Llei 18/2007, del dret a l'Habitatge), comptats des de la data en que es resol la incoació (no la data de la notificació de la resolució a l'interessat) fins la data de notificació de la resolució definitiva a l'interessat.

5.2.3. Import de la sanció

Quant a l'import de la sanció, l'article 118 de la LDH estableix la seva quantia en funció de la gravetat de la infracció que la motiva. Així fixa un import màxim de 9.000 € per a les sancions per infraccions lleus, de un màxim de 90.000 € per a les imposades per infraccions greus i de 900.000 € per a les infraccions molt greus.

Per la seva banda, l'article 117 de la LDH, estableix uns criteris taxats per a la gradació de les sancions.

"Article 117. Criteris per a la gradació de les sancions"

En la imposició de les sancions administratives per l'incompliment de les obligacions establertes per aquesta llei s'ha de guardar la deguda adequació entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada. S'han de tenir en compte especialment els criteris següents:

- a) Si hi ha intencionalitat.*
- b) La naturalesa o la transcendència dels perjudicis causats, tant a l'Administració com als usuaris dels habitatges.*
- c) La reincidència per la comissió en el termini d'un any de més d'una infracció, si així ha estat declarat per resolució ferma en via administrativa o judicial.*
- d) La transcendència de la infracció quant a l'afectació d'elements estructurals de l'edifici i la salut dels seus usuaris.*
- e) Els beneficis econòmics obtinguts com a conseqüència de la infracció.*
- f) La repercussió social dels fets.*
- g) La generalització de la infracció.*
- h) El grau de participació en la comissió o en l'omissió"*

Aquest precepte estableix un **criteri general de ponderació**, que consisteix en la necessitat de guardar la deguda adequació entre la gravetat del fet i la sanció a imposar. Per poder realitzar aquesta ponderació, el propi precepte estableix una sèrie de criteris:

1. L'existència o no d'intencionalitat. En els casos de les ordres d'execució incomplertes, la intencionalitat sempre concorre perquè aquesta deriva de la desobediència conscient del seu destinatari a acatar voluntàriament el seu contingut. Per tant, aquest és un criteri agreujant que legitima que no s'imposi la sanció mínima, en tots els casos d'incompliment d'una ordre d'execució.
2. La tipologia i abast dels perjudicis causats, tant a l'administració, com als usuaris dels habitatges. En el cas de les ordres de conservació incomplertes, s'haurà d'avaluar la relació de causa efecte entre el incompliment i els perjudicis causats per aquest incompliment (necessitats de trasllats, despeses en l'habilitació de remeis que minimitzin els efectes de la manca de

conservació, etc). L'avaluació d'aquests perjudicis permetrà que la sanció s'incrementi amb el mateix valor que l'import dels perjudicis causats.

3. La reincidència per la comissió de més d'una infracció del mateix deure en menys d'un any. Per a què es pugui considerar el criteri de la reincidència és necessari que la infracció hagi estat declarada per una resolució, ja sigui administrativa o judicial.
4. La incidència de la infracció en l'afectació dels elements estructurals del edificis i en la salut dels seus usuaris. En quant a l'afectació dels elements estructurals s'haurà d'estar al previst per determinar l'abast dels perjudicis causats. Així, quan més malmès estiguin les parts estructurals d'un immoble, més agreujada haurà de ser la sanció. El problema en aquest cas és com es determina econòmicament l'agreujament, d'una forma objectiva que eviti la discrecionalitat administrativa.

Una forma possible de computar econòmicament aquest estat de degradació seria assignant per aquesta causa un percentatge màxim d'increment de la sanció sobre la quantia mínima prevista. Així, si la quantia mínima per la sanció greu o molt greu que comporta la desobediència d'una ordre d'execució és de 9.001 euros o 90.001 €, respectivament, aquest criteri de ponderació en funció dels perjudicis causats podria representar, en els pitjors dels casos, un increment d'aquestes quanties en un percentatge que l'administració pot establir lliurement com consideri entre 0 i, per exemple un 50%. D'aquesta forma, quan pitjor estiguin les condicions de l'immoble major percentatge d'increment s'haurà d'aplicar. Per facilitar i objectivar l'aplicació d'aquest percentatge es podria utilitzar una escala que definís cadascú dels estats possibles d'un immoble (de menor a major afectació estructural) i li assignés un índex pel seu estat (entre 1 i 5, per exemple), de forma que cada índex concret tingui aparellat un increment percentual específic. Així, si un immoble té poca afectació estructural, se li aplicarà un índex 1 en una escala i aquest índex portaria aparellat un increment del 10% de la sanció mínima prevista. Pel contrari, si un immoble tingués una elevada afectació estructural l'índex aplicable, en un escala entre 1 i 5, podria ser el 5 i aquest portar aparellat un increment del 50% de la quantia mínima de la sanció prevista.

No obstant, poden haver-hi altres mecanismes de quantificació possibles. El rellevant és que permetin eliminar la discrecionalitat administrativa en l'aplicació dels criteris agreujants.

Quan a l'afectació de la salut de les persones, aquest criteri de ponderació té una especial rellevància, atès que la determinació d'una relació de causa efecte entre la voluntat conscient del destinatari d'una ordre de conservació de no voler complir-la amb el deteriorament de la salut dels que l'habiten, comportarà sempre la constatació d'una conducta típica d'assetjament immobiliari, que necessàriament ha de donar lloc a l'inici d'actuacions penals per a la seva depuració.

5. Els beneficis econòmics obtinguts com a conseqüència de la infracció. En aquest cas, l'import de la sanció hauria d'incrementar-se directament, en la mateixa quantitat econòmica que la suma de tots els beneficis econòmics obtinguts.
6. La repercussió social dels fets. En aquest cas hauria de valorar-se no només l'alarma social que generi l'incompliment, sinó la repercussió, és a dir, la

necessitat o no d'activació de mesures de tipus assistencial per pal·liar els efectes de la manca de conservació (reallotjaments, etc..). També en aquest cas s'haurà d'establir un criteri de quantificació que justifiqui el 'increment de la sanció evitant la discrecionalitat de l'administració .El sistema per determinar econòmicament l'agreuament per aquesta causa, podria ser semblant al proposat per avaluar el grau d'afectació dels elements estructurals, atenent a criteris de menor o major repercussió social.

7. El grau de participació en la comissió o en l'omissió. En aquest cas, l'ordre de conservació incompleta sempre requerirà la participació activa del seu destinatari plasmada en la seva desobediència voluntària i conscient. Per tant, aquest criteri agreujant sempre haurà de concórrer en tots els casos d'incompliment d'un ordre d'execució.

En resum:

Expedient sancionador (art. 109 LDH)

- *Procediment sancionador (art. 634 Llei 30/2015)*
- *Sanció per infracció molt greu tipificada en l'art. 123.1. f) de la LDH*
- *Import sanció: entre 90.001 i 900.000 €.*
- *Gradació de la sanció: criteris de ponderació i proporcionalitat (art. 117 LDH)*

5.3. Mesures accessòries

A banda de les anteriors, existeixen altres mesures de coerció accessòries definides a la Llei 18/2007 del Dret a l'habitatge, que l'administració pot adoptar en cas de verificar un incompliment del deure de conservació en matèria d'habitatge.

Aquestes són:

- **Anotació en el Registre de la Propietat** de les resolucions que dictin l'execució forçosa d'un ordre d'execució incompleta (multes coercitives o execució subsidiària)
- En últim cas, **l'expropiació de la finca** prèvia la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat.

En efecte, en cas que l'ordre de conservació no complerta provingui d'una situació de manca de conservació, **l'anotació en el Registre la Propietat** és possible, en mèrits del previst a l'article 136. 6 b) LDH. En aquests casos, el títol a inscriure és la resolució administrativa per la que es declari l'execució forçosa de l'ordre d'execució incompleta. Així ho estableix l'indicat precepte amb el següent tenor literal:

“Article 136. (...) 6. Poden ésser objecte del corresponent assentament en el Registre de la Propietat amb la durada i les característiques establertes a la Llei hipotecària els actes següents:

(...) b) Les resolucions que dictin l'execució forçosa d'un ordre d'execució incompleta”

La resolució a la qual es refereix el precepte transcrit pot ser la simple imposició de la primera multa coercitiva, en tant que aquesta multa ja constitueix un mecanisme legal

d'execució forçosa, tal i com estableix l'article 100.1 c) de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre del Procediment Administratiu Comú de les administracions Públiques que disposa:

“Artículo 100. 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.”*

La imposició de multes coercitives posteriors no serà necessari que s'inscriguin en el Registre de la Propietat.

A banda de les multes coercitives, en cas que l'ordre d'execució no s'atengui, el nostre ordenament preveu que sigui l'administració qui l'executi de forma subsidiària. A tal efecte, haurà de dictar una resolució per la que acordi aquesta segona mesura d'execució forçosa i, atès que aquesta és diferent de la d'imposició de multes coercitives, és també susceptible d'inscripció en el Registre de la Propietat a l'empara del previst al mateix article 136.6. b) de la Llei 18/2007, del Dret de l'habitatge.

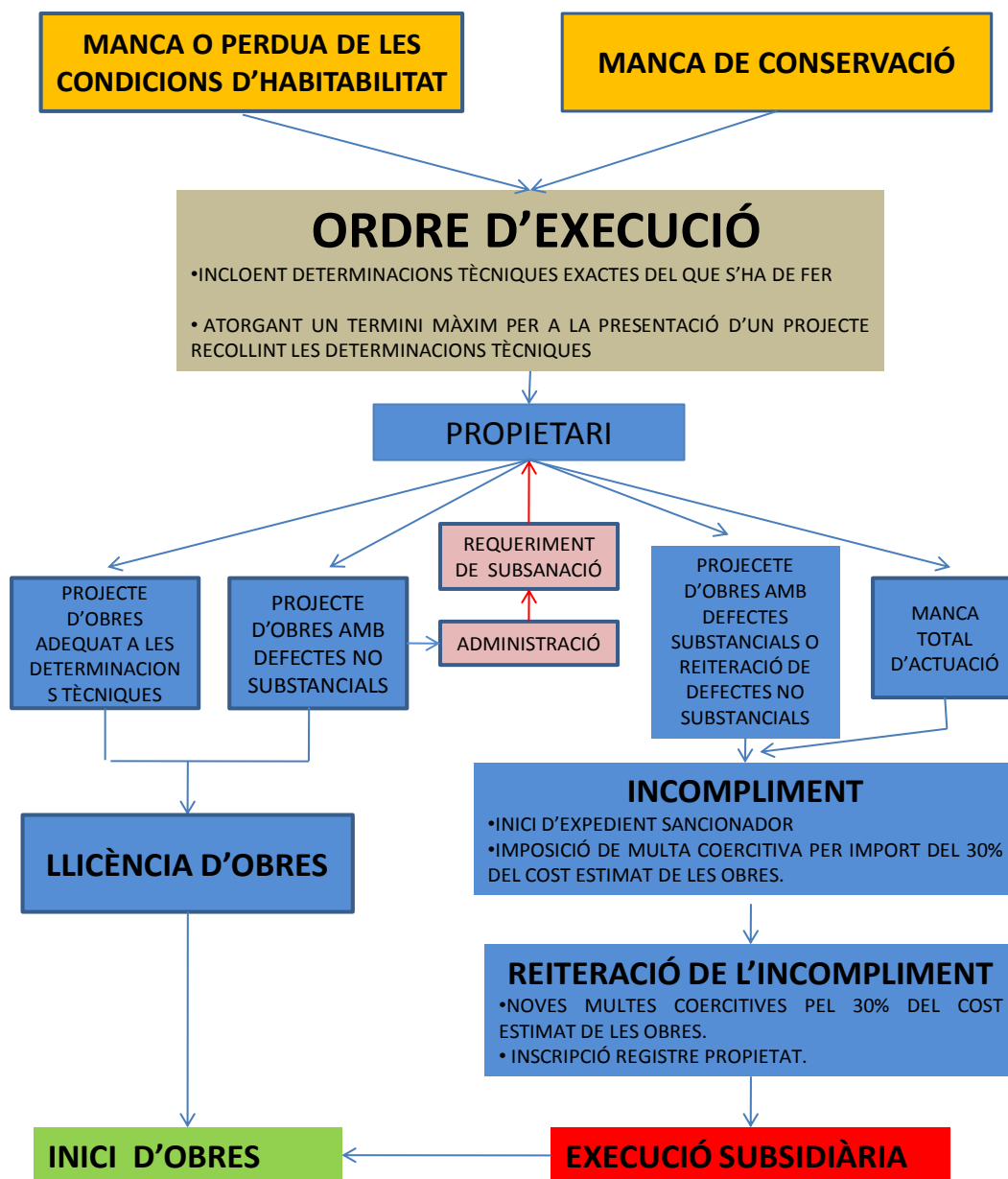
Finalment, pel cas que s'hagin exhaurit, sense èxit, les vies coercitives, l'article 40.1 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, preveu la possibilitat de que l'administració acordi **l'expropiació forçosa** de la propietat per l'incompliment del deure de conservació i de rehabilitació. Atès que aquesta és una mesura excepcional, la norma exigeix un supòsit agreujat per a què això sigui possible i és que de l'incompliment del deure de conservació se'n derivi un risc per a les persones.

En resum:

Mesures accessòries:

- Anotació al Registre de la Propietat de la resolució: multa coercitiva, sanció i execució subsidiària*
- Expropiació forçosa prèvia la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat.*

5.4. Esquema del règim jurídic de les ordres de conservació en matèria d'habitatge



6. EXECUCIÓ SUBSIDIÀRIA

6.1. Supòsit de fet.

Davant de l'obstinació del destinatari d'una ordre d'execució per no acatar-la voluntàriament, una vegada que ja s'han incoat els expedients sancionadors i d'execució forçosa, amb la imposició de les corresponents multes coercitives, l'administració pública queda habilitada per executar subsidiàriament l'ordre donada per compte i a càrrec del seu destinatari.

L'article 100 de la Llei 39/2015 configura l'execució subsidiària com un mecanisme més d'execució forçosa, que s'utilitza en última instància, per ser més restrictiva de la llibertat individual que altres mesures.

6.2. El procediment d'execució subsidiària de l'ordre de conservació

L'execució subsidiària no requereix un procediment d'execució forçosa nou i autònom del ja iniciat per a la imposició de les multes coercitives. Aquest fet és important perquè evita que l'adopció d'aquesta mesura precisi la incoació d'un nou expedient contradictori, que empari una instrumentalització dels tràmits d'audiència i al·legacions amb finalitats dilatòries per part de l'obligat a executar l'ordre de conservació.

Així, per a l'adopció de la mesura d'execució subsidiària només caldrà verificar l'incompliment mitjançant l'emissió d'un **informe tècnic** que així ho constati i d'un informe del Secretari o Secretaria municipal o de la persona en que hagi delegat, per tal que justifiqui legalment l'adopció de la mesura a l'empara del previst a l'article 102 de la Llei 39/2015.

En no ser necessària la incoació d'un expedient nou i autònom, es pot prescindir perfectament del tràmit d'audiència, tal i com ha establert el Tribunal Suprem en reiterada jurisprudència i es pot dictar directament la resolució que acordi l'execució subsidiària que haurà de contenir, això sí, el peu de recursos necessari per facilitar la seva impugnació per part de l'obligat. Caldrà, això sí, haver fet **requeriment previ** de l'execució subsidiària en cas d'incompliment en l'ordre de conservació.

L'administració que decideixi executar subsidiàriament l'ordre de conservació pot sol·licitar a l'incomplidor de l'ordre, el **pagament amb caràcter anticipat del cost estimat** de les obres de conservació. A tal efecte, haurà de practicar la corresponent **liquidació provisional**, tal i com disposa l'article 102.4 de la Llei 39/2015. Per evitar incórrer en causa d'arbitrarietat, aquesta liquidació provisional, a reserva de la definitiva, necessàriament haurà de notificar-se al destinatari de l'ordre incomplerta, atorgant-li un termini d'audiència de 15 dies per tal que pugui al·legar el que al seu dret li convingui. Una vegada esdevingui ferma en via administrativa la liquidació practicada, l'administració podrà procedir a la seva exacció, si és necessari per via executiva, fins a verificar el seu efectiu pagament.

En cas que l'interessat decideixi no pagar voluntàriament i s'hagi d'instar la via executiva, l'administració podrà avançar els diners de la liquidació provisional, per la qual cosa necessitarà l'oportuna aprovació pressupostària.

A més, serà necessària l'elaboració, per part dels tècnics de l'administració o dels que aquesta hagi contractat a tal efecte, d'un **Projecte tècnic** que avaluï l'execució de les obres de conservació, el que, com és obvi, no evitarà l'assumpció de les responsabilitats pròpies que es deriven de l'autoria d'aquests Projectes.

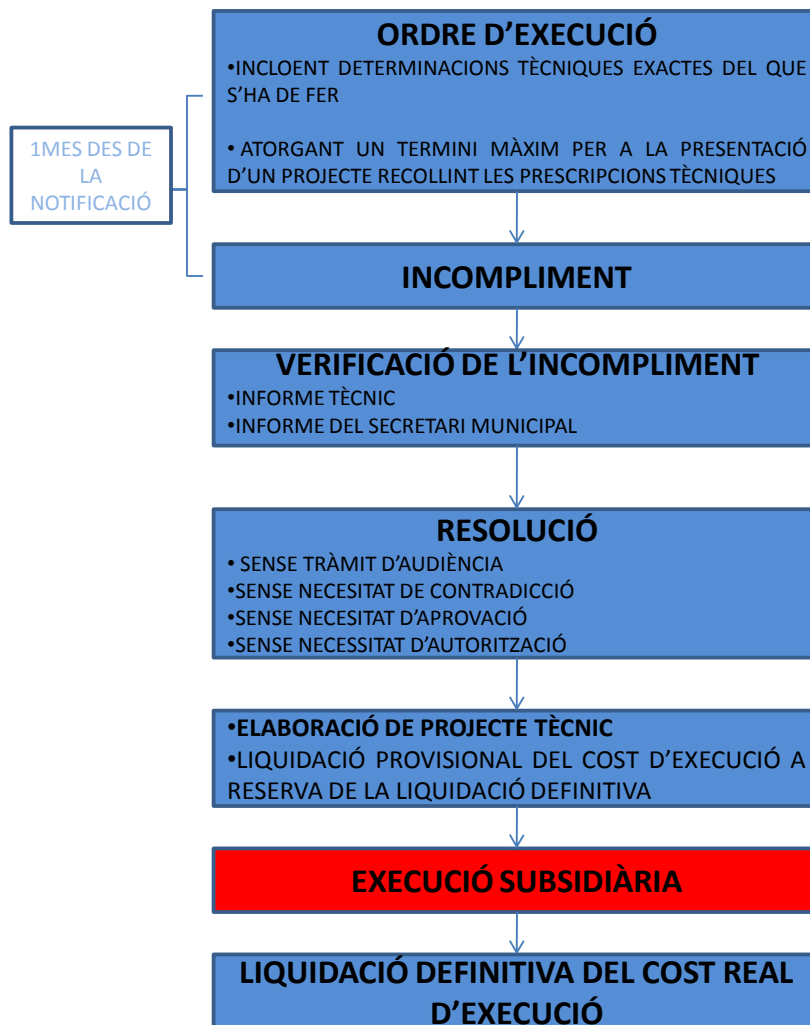
No obstant, existeix una possibilitat per evitar que els tècnics de les administracions hagin d'assumir aquesta responsabilitat que es deriva de la redacció dels Projectes per a les execucions subsidiàries d'obres de conservació, i aquesta és la **contractació de l'execució de les obres externament**, d'acord amb allò establert en la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, a alguna entitat mercantil que no només executi materialment les obres, sinó que, a més, subcontracti als tècnics que elaborin els Projectes necessaris per a fer-ho. És important destacar que no cal que la licitació es faci obra per obra. Res impedeix que l'administració, en l'àmbit de les seves competències, tingui una contracta prèviament seleccionada per a l'execució de totes les obres que s'hagin de fer en execució subsidiària de diverses ordres de conservació incomplertes pels seus destinataris. Així ho ha establert entre d'altres el Tribunal Superior de Justícia de Madrid, en la seva sentència de 30 de juny de 2.000.

Evidentment això requereix una potent **dotació pressupostària prèvia** que pot obtenir-se utilitzant tots els diners que s'obtinguin, tant de les sancions imposades, com de les multes coercitives, així com de les liquidacions provisionals practicades durant la fase executiva, com s'analitzarà més endavant.

Finalment una vegada realitzada l'obra i, per tant, determinat el seu cost real, l'administració actuant haurà de procedir a efectuar la **liquidació definitiva** de l'execució subsidiària que, novament exigirà al destinatari incomplidor, si és necessari, mitjançant la via de constrenyiment, fins el seu efectiu pagament.

6.3. Esquema del procediment per l'execució subsidiària de les ordres de conservació.

PROCEDIMENT D'EXECUCIÓ SUBSIDIÀRIA



6.4. Sistema de finançament de les obres executades subsidiàriament per l'administració.

El principal problema que presenten les execucions subsidiàries de les ordres d'execució incomplertes és el seu cost.

En efecte, en la major part dels casos, les obres necessàries per solucionar algunes situacions de manca de conservació dels immobles o per restituir les seves condicions d'habitabilitat, requereixen intervencions en la infraestructura dels edificis i, com és sabut, qualsevol obra d'aquesta mena comporta una despesa molt elevada. Aquest fet dissuadeix a les administracions públiques a adoptar aquest mecanisme d'execució forçosa, per la manca de disposició de recursos econòmics suficients per poder fer front al cost de les obres. Aquesta dissuasió resulta encara major per l'administració sí, a banda de tenir que assumir amb recursos propis el cost dels treballs que ha de realitzar subsidiàriament per compte del propietari incomplidor, resulta que, a més, ha d'assumir també la responsabilitat de la seva correcta execució, responsabilitat que s'allarga en el temps un cop executades les obres.

La situació de fet que es crea és que l'execució subsidiària beneficia encara més a qui no compleix voluntàriament amb l'ordre de conservació donada, atès que aquest propietari incomplidor es beneficia d'una obra que millora les condicions de la seva propietat, sense pagar-la i sense assumir la responsabilitat de la seva execució. A més, aquest propietari desobedient té acció per reclamar a l'administració les conseqüències d'una eventual execució subsidiària deficient.

Amb això, en la majoria dels casos, les ordres d'execució resten definitivament incomplertes quan ja s'han imposat les tres multes coercitives que, com a màxim, permet la Llei de l'Habitatge i, el que és més greu, els immobles romanen indefinidament en la mateixa situació de precarietat o d'inseguretat i risc que va motivar que es dictessin, comportant aquesta situació un incompliment, també indefinit, per part del propietari de la funció social de la propietat.

6.4.1. Imputació de l'import de les mesures de coerció del propietari incomplidor al finançament de les obres d'execució subsidiària.

La LDH ofereix una solució per evitar la situació de gravamen que suposa per l'administració pública l'assumpció de les execucions subsidiàries de les ordres d'execució incomplertes: permet destinar tot els imports de les multes coercitives i de les sancions imposades a un propietari que portin causa de la infracció del deure de conservació dels edificis i dels seus habitatges, a l'execució subsidiària de les obres necessàries per solucionar el problema.

Això, junt amb la possibilitat de liquidar anticipadament el cost estimat de les obres i, després, definitivament el seu cost real, permet afrontar la despesa de les obres que requereix l'execució subsidiària, no amb recursos propis de l'administració, sinó amb els recursos del propietari incomplidor. El més important és que no és necessari esperar a que aquest faci efectiu el pagament, perquè la Llei habilita a la creació d'un fons comú que es nodreix de les exaccions econòmiques que es deriven de les multes coercitives, sancions i liquidacions obtingudes per la via executiva, per destinar-les a les execucions subsidiàries.

Efectivament, d'una banda, l'article 113.3 de la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge estableix expressament que el destí de les multes coercitives imposades al propietari incomplidor d'una ordre d'execució ha de ser el de sufragar el cost d'aquesta. Així ho estableix el precepte amb el següent tenor literal:

“Art. 113.3. L’import de les multes coercitives resta inicialment afectat al pagament de les despeses que generi la possible execució subsidiària de l’ordre incompleta, sens perjudici de la repercussió del cost total de les obres a qui ho incompleixi.”

Com ja s’ha exposat en els apartats precedents, l’import màxim de les multes coercitives pot ser de fins el 30% del cost de les obres que és necessari executar. Aquest percentatge es considera un criteri de màxim i, per tant, l’import de la multa s’haurà d’establir en el que resulti adequat, aplicant els criteris de proporcionalitat adients pel cas concret

Això significa què, davant de l’obstinació del propietari incomplidor, l’administració podria reclamar fins el 90% del cost d’execució estimat de l’obra de conservació, dins els tres mesos següents a la primera verificació d’incompliment i pot fer efectiu el cobrament utilitzant la via executiva.

A més, d’aquesta quantitat resultant de les multes coercitives, es poden destinar també a la finalitat de finançar les execucions subsidiàries l’import de les multes imposades amb caràcter sancionador que porta causa de la infracció que suposa la manca de conservació d’un edifici o d’algun dels seus habitatges. Així ho estableix l’article 119.1 de la LDH, amb el següent tenor literal:

“Art. 119.1 Les quantitats que s’ingressin com a conseqüència de les multes imposades amb caràcter sancionador s’han de destinar al finançament de polítiques públiques destinades a garantir el dret a l’habitatge.”

Com es pot observar, el precepte transcrit no parla concretament de que l’import de les sancions es pugui destinar al finançament de les execucions subsidiàries, sinó que estableix la possibilitat de finançar amb aquests imports les polítiques públiques destinades a garantir el dret de l’habitatge.

Doncs bé, l’execució subsidiària de les ordres de conservació incomplertes constitueix una mesura inserida en la política pública destinada a garantir un dret d’habitatge digne que requereix, com és evident, el corresponent finançament.

A banda del import de les multes coercitives i el de les sancions, com s’ha apuntat, també es pot destinar a sufragar el cost d’execució subsidiària de les obres de conservació, **l’import de les liquidacions** que l’administració practiqui amb aquesta finalitat, tant la provisional, que pot elaborar amb caràcter estimatiu abans de l’ inici dels treballs, com la definitiva que haurà d’elaborar una vegada executada l’obra, completant a l’anterior. Exactament igual que en els casos anteriors, la manca de pagament voluntari de l’import d’aquestes liquidacions ha de donar lloc a la seva reclamació per part de l’administració per la via executiva.

6.4.2. Dotació d’un Fons específic per finançar execucions subsidiàries.

Anteriorment s’ha manifestat que no és necessari esperar a que el propietari incomplidor faci efectiu els imports de la sanció, les multes coercitives o la liquidació del cost de les obres, per a què l’administració pugui iniciar les obres de conservació

necessàries amb caràcter subsidiari. Ni tant sols és necessari que l'administració hagi obtingut el pagament per via executiva, en cas que l'obligat renunciï a complir voluntàriament.

És possible realitzar l'execució subsidiària sense necessitat d'esperar a l'efectiu cobrament de les mesures de coerció per part del propietari incomplidor, doncs el cost d'una execució subsidiària concreta es pot sufragar amb els diners del **fons que l'administració pot crear per dur a terme totes les execucions subsidiàries** que determini, i que provenen de les aportacions ja obtingudes (ja sigui voluntàriament o per via executiva) d'altres obligats incomplidors als que ja se'ls hagin aplicat els mecanismes de coerció (multes coercitives), se'ls hagi sancionat i se'ls hagi liquidat el cost de les obres a executar.

Aquest fons, una vegada estigui suficientment dotat, ha de permetre que en cada exercici l'administració pugui contractar a una empresa seleccionada d'acord amb l'establert en la Llei de contractes de les Administracions Públiques, per poder dur a terme les obres que subsidiàriament s'hagi decidit executar.

Això, a més, soluciona un altre problema accessori i és que contractant les obres amb un tercer, serà aquest tercer qui haurà d'elaborar el Projecte tècnic constructiu i, per tant, qui assumirà la responsabilitat que es deriva de la redacció i de l'execució de les obres projectades, exonerant així a l'administració de qualsevol responsabilitat per aquesta causa.

S'haurà de tenir en compte que la liquidació definitiva que es practiqui a cada propietari incomplidor haurà de contemplar, no únicament el cost real d'execució de l'obra, sinó també la part proporcional de la partida econòmica prevista per a la contractació d'un tercer per a l'execució material de la mateixa.

Per tant, la creació del fons esmentat fa que:

- D'una banda, es garanteixi que el cost de les obres d'execució el pagarà sempre el propietari incomplidor de l'ordre de conservació i no l'administració que l'ha dictada.
- D'altra banda, permet exonerar a l'administració de qualsevol responsabilitat que es pugui derivar de la seva execució, perquè permetrà la contractació de tercers per a dur a terme les obres concretes, essent aquests tercers el únics que, com s'ha raonat, assumiran aquesta responsabilitat.

La gestió d'aquesta execució per tercers la poden fer directament les societats municipals que tinguin encomanda aquesta gestió i tinguin aquesta facultat incorporada en els seus Estatuts. Això perquè l'article 23 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el text refós de la Llei d'Urbanisme, atorga a aquestes societats municipals la condició d'administració actuant.

- En darrer terme, i el que és més important, es donarà eficàcia plena a la conservació dels edificis i dels habitatges en adequat estat de conservació per al seu ús en un espai molt curt de temps (l'imprescindible per computar els terminis del procediment incoat a tal efecte), millorant amb això el parc global d'habitatges del municipi.

Això, necessàriament precisa:

1. En primer lloc, la detecció de tots els casos existents d'incompliment d'ordres de conservació ja dictades.
2. En segon terme, la imposició de les multes coercitives per import del 30% del cost de l'obra, fins un màxim de tres, que permet la Llei de l'Habitatge.
3. En tercer lloc, serà necessària la incoació del corresponent expedient sancionador que haurà de culminar amb la imposició d'una sanció per, com a mínim, una infracció greu tipificada a l'article 124.1, d) de la Llei 18/2007.
4. En quart lloc, caldrà practicar les liquidacions oportunes (provisional i definitiva) del cost total de l'obra, incloent la part proporcional del cost de contractació a un tercer.
5. Finalment, caldrà una coordinació perfecta amb l'òrgan administratiu encarregat de la reclamació per via executiva dels deutes que es derivin de l'impagament voluntari dels anteriors conceptes (multes coercitives, sancions i liquidacions), per fer efectius aquests pagaments el més ràpidament possible i començar a dotar els fons necessaris que requereix l'execució subsidiària de les ordres de conservació incomplertes.

Aquest sistema de finançament requereix un temps per obtenir els primers ingressos i permetre dotar de fons suficients a l'administració per tal de que aquesta pugui determinar quines obres pot licitar.

Una vegada iniciat, atès que aquest sistema de finançament és continu, es podrà assolir la fita de que les ordres de conservació sempre es puguin arribar a executar a través d'uns fons que generarà el propi sistema de reclamació executiva pel seu compliment. Dit d'una altra manera, amb el temps s'assolirà que l'execució forçosa de les ordres d'execució es financin amb els recursos aportats pels propis destinataris incomplidors de les mateixes, sense que sigui necessari fer aportacions complementàries per part de l'administració, que podran ser destinades a altres fins.

En resum:

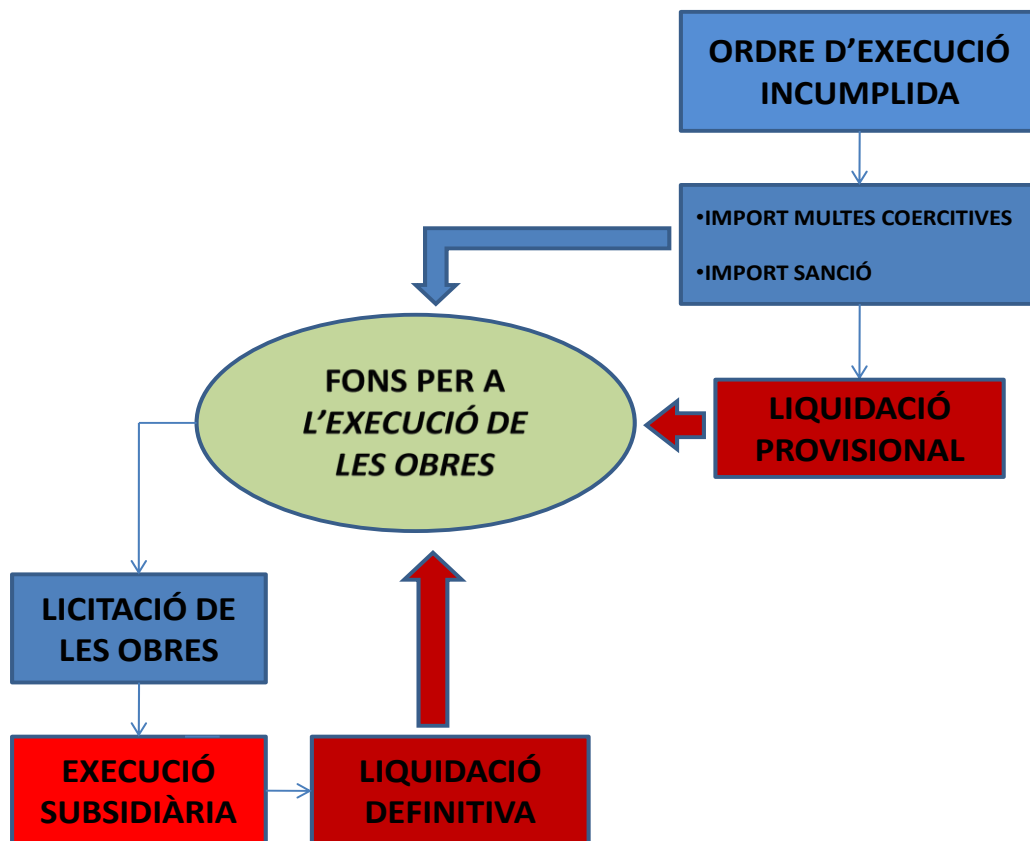
Execució subsidiària per l'administració:

- *Informe tècnic que verifiqui l'incompliment i informe de Secretaria*
- *Resolució i requeriment previ al propietari incomplidor*
- *Projecte tècnic que es pot contractar externament*
- *Liquidació provisional del cost estimat de les obres*
- *Execució subsidiària de les obres per l'administració*
- *Liquidació definitiva del cost real de les obres*

El cost de l'execució subsidiària es pot finançar mitjançant un Fons específic dotat amb els imports de les multes coercitives, sancions i les liquidacions dels propietaris incomplidors de les ordres de conservació.

6.5. Esquema del sistema de finançament de les obres executades subsidiàriament per l'administració.

**APROVISIONAMENT DE FONS PER A L'EXECUCIÓ SIBSIDIÀRIA
D'OBRES DE CONSERVACIÓ**



7. EXPROPIACIÓ FORÇOSA

Les administracions públiques tenen la possibilitat d'acordar l'expropiació dels béns immobles sobre els que hagin recaigut ordres d'execució dirigides a la seva conservació, quan el propietari hagi desatès aquestes ordres sense causa justificada.

En primer lloc s'examinarà quin és el supòsit de fet que empara la declaració d'expropiació i, després, quin són els requisits legals necessaris per acordar-la.

7.1. Supòsit de fet.

En el nostre ordenament jurídic l'**expropiació** es configura com un mecanisme forçós de transmissió de la propietat d'un particular a una administració pública. Atès que el particular no transmet voluntàriament el bé, sinó que és l'administració qui li obliga a fer-ho al marge de la seva voluntat, és necessari que, en tots els casos, la adquisició estigui **sempre justificada per una causa d'interès públic**.

Doncs bé, en el nostre ordenament el dret de propietat està expressament reconegut en la Constitució Espanyola de 1978, concretament en el seu article 33, i es consagra com un poder de disposició d'algú sobre una cosa, que està limitat per la funció social que aquesta cosa té.

En el cas d'un edifici, sobre tot si està destinat a la residència de persones, la funció social de la de propietat d'aquest immoble ve definida per les obligacions que les diferents lleis imposen al seu propietari. En matèria d'habitatge aquestes obligacions se sintetitzen en dues: d'una banda, la de garantir que qui l'habita ho podrà fer sempre en adequades condicions d'ús i, d'altra banda, la de garantir sempre la seguretat i salubritat de tothom, tant dels que l'habiten, como dels que no.

Aquestes obligacions estan recollides a l'article 197.1 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme, amb el següent tenor literal:

“Art. 197.1. Les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions han de complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts per aquesta Llei, per la legislació aplicable en matèria de sòl i per la legislació sectorial. Estan incloses en aquests deures la conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges.”

Com ja s'ha exposat en els apartats precedents, quan un edifici o els habitatges que l'integren perden les seves condicions d'habitabilitat, o bé, es troben en un estat de conservació deficient, l'administració pot obligar al propietari a que compleixi les obligacions que l'imposa la Llei, dictant a tal efecte l'oportuna ordre de conservació.

Si el propietari no acata l'ordre de conservació, l'administració pot forçar el seu compliment emprant els mecanismes d'execució forçosa previstos a l'article 38.3 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge, que són dos, o bé la imposició de multes coercitives i sancions al propietari incomplidor o bé l'execució subsidiària.

En el cas que persisteixi l'incompliment de l'ordre d'execució una vegada adoptades les mesures de coerció per part de l'administració, la Llei la faculta per a què pugui expropiar l'immoble perquè es dona una **causa d'utilitat pública** que ho legitima: la necessitat de **preservar la funció social de la propietat** de l'edifici deficient per tal de garantir els drets de tercers que es veuen vulnerats per aquest incompliment voluntari.

El problema, però, és **l'alt cost que l'expropiació té per a l'administració pública** que no disposa de recursos suficients per poder afrontar el pagament del preu just, normalment elevat, que tenen els immobles de qualsevol nucli residencial, per molt malmès que estigui l'immoble. Aquest fet empara que el compliment de les ordres de conservació quedin a expenses de la voluntat d'un propietari que pot intuir fàcilment que, per molt que s'obstini en no complir amb el seu deure de conservació no arribarà a perdre mai la titularitat dominical de l'edifici per l'elevat cost que suposa l'actuació expropiatòria.

No obstant, la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge minimitza aquesta dificultat i rebaixa la càrrega expropiatòria de les administracions, permetent que aquesta mesura de coerció esdevingui factible i, per tant, que la millora del parc d'habitatges no acabi depenent de la voluntat dels propietaris que no compleixen amb els deures inherents al seu dret de propietat, mitjançant la possibilitat de **compensar** el valor d'expropiació amb l'import de les multes i sancions.

7.1.1. Compensació del valor d'expropiació amb l'import de les multes i sancions.

Un dels requisits necessaris per a què es pugui acordar l'expropiació d'un immoble a causa de l'incompliment del seu propietari d'acatar el contingut d'una ordre d'execució és que prèviament s'hagi esgotat la via coercitiva que, admet la utilització de qualsevol de les dues mesures d'execució forçosa previstes a la Llei: o bé la imposició de multes coercitives, o bé l'execució subsidiària de l'ordre incompleta.

Quan en aquesta via coercitiva l'administració opti per la imposició de multes coercitives, l'esgotament de la via es produirà quan s'hagi imposat la última de les 3 que l'article 113.2 de la LDH admet que s'imposi al propietari incomplidor, per un import de fins al 30% del valor de reparació.

Igualment, la Llei del Dret a l'Habitatge, en el seus articles 123.1.g) i 124.1.c) tipifica l'incompliment de les ordres de conservació com una infracció molt greu o greu, respectivament, en funció de si l'ordre es dirigeix a reparar o reconstruir els immobles o a restituir les condicions d'habitabilitat d'un habitatge.

En cas que la infracció sigui molt greu l'apartat 1 de l'article 118, preveu la imposició d'una sanció al responsable de fins a 900.000 euros, mentre que si la tipificació és greu, l'apartat 2 del mateix precepte estableix la possibilitat de imposar una sanció de fins a 90.000 euros.

En el cas de què les multes coercitives i la sanció imposades les arribi a pagar el propietari, l'administració disposaria dels recursos suficients per poder executar les obres de reparació especificades en l'ordre d'execució i, en conseqüència, no serà necessari acudir al procediment expropiatori.

El problema es genera quan el propietari infractor, a més de no acatar l'ordre de conservació, tampoc paga l'import de les multes coercitives ni de la sanció que l'administració li ha imposat.

En aquest cas, l'ens públic quedarà lliure per iniciar el procediment que ha de portar a l'acord d'expropiació de l'immoble en qüestió, atès que es compleix el requisit bàsic d'haver esgotat, sense èxit, la via coercitiva emprada. Si ho fa, podrà descomptar del valor d'expropiació que finalment es determini, l'import de les multes coercitives impagades, de les sancions que s'hagin imposat i dels recàrrecs pel retràs en l'impagament de totes aquestes quantitats.

Això perquè tant l'import de les multes coercitives com de les sancions impagades, en tant que deutes mantinguts amb la Hisenda pública, passen a assimilar-se a un **deute tributari**, encara que el seu origen no sigui l'impagament d'un tribut.

Així ho ha declarat la **sentència del Tribunal Constitucional** de 20 de novembre de 2006, amb el següent tenor literal:

“Como permite apreciar la lectura de las resoluciones judiciales impugnadas, tanto el Juzgado de Primera Instancia como la Audiencia Provincial, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que con carácter exclusivo les confiere el art. 117.3 CE, han dado en ellas una respuesta motivada y fundada en Derecho a la cuestiones suscitadas en el proceso, referidas a la aplicación del mecanismo de la compensación del art. 68.1 LGT de 1963 a la extinción de deudas tributarias, en concreto, a las cantidades que el suspenso adeudaba a la hacienda pública en concepto de multas, recursos eventuales e intereses que habían sido objeto de la vía de apremio, así como a la extensión y alcance de este mecanismo de compensación respecto a créditos incluidos o no en la lista definitiva de acreedores. En efecto, el Juzgado, con base en lo dispuesto en el art. 68.1 LGT de 1963, ha admitido como forma de extinción de aquellas cantidades el mecanismo de compensación regulado en el citado precepto para las deudas tributarias, habiendo precisado la Audiencia Provincial, en contestación al planteamiento de la recurrente en amparo, que la noción de deuda tributaria del mencionado precepto legal comprende, no sólo la deuda impositiva, sino también cualquier obligación pendiente de pago a favor de la hacienda pública, por lo tanto también las cantidades que el suspenso adeudaba a la hacienda pública en concepto de multas, recursos eventuales e intereses, invocando en apoyo de aquella noción una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, perfectamente identificada en el Auto recurrido en amparo. De otra parte ambas resoluciones judiciales consideraron aplicable el art. 68.1 LGT de 1963 al crédito compensado, con independencia de que estuviera incluido o no en la lista definitiva de acreedores, pues la Agencia Estatal de la Administración Tributaria había ejercido oportunamente su derecho de abstención (art. 15 de la Ley de suspensión de pagos de 26 de julio de 1922, en relación con los arts. 71 y 73 LGT de 1963) y, por lo tanto, no se hallaba sujeta al convenio de acreedores.”

L'assimilació dels deutes provinents dels impagaments de multes i sancions administratives amb els deutes provinents de l'impagament d'un tribut, determina que als primers els hi pugui ser d'aplicació el que disposa l'article 71 de la Llei 58/2003, General Tributaria, que admet la compensació dels deutes tributaris que un particular ostenti front a una administració pública, amb el crèdits reconeguts per un acte administratiu, com ho és el reconeixement del pagament d'un justipreu al seu favor.

Així ho estableix l'indicat article 71 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributaria, amb el següent tenor literal:

“Artículo 71. Compensación.

1. Las deudas tributarias de un obligado tributario podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con créditos reconocidos por acto administrativo a favor del mismo obligado, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

2. La compensación se acordará de oficio o a instancia del obligado tributario.

3. Los obligados tributarios podrán solicitar la compensación de los créditos y las deudas tributarias de las que sean titulares mediante un sistema de cuenta corriente, en los términos que reglamentariamente se determinen.”

Aquesta compensació dels deutes provinents de multes i sancions impagades per un particular amb els crèdits que aquest particular ostenti amb la mateixa administració amb qui té el deute, l' haurà de fer forçosament d'ofici l'administració, quan el deute es trobi en període executiu. Així ho estableix l'article 173 de la mateixa Llei Tributaria de la següent forma:

“Artículo 73. Compensación de oficio.

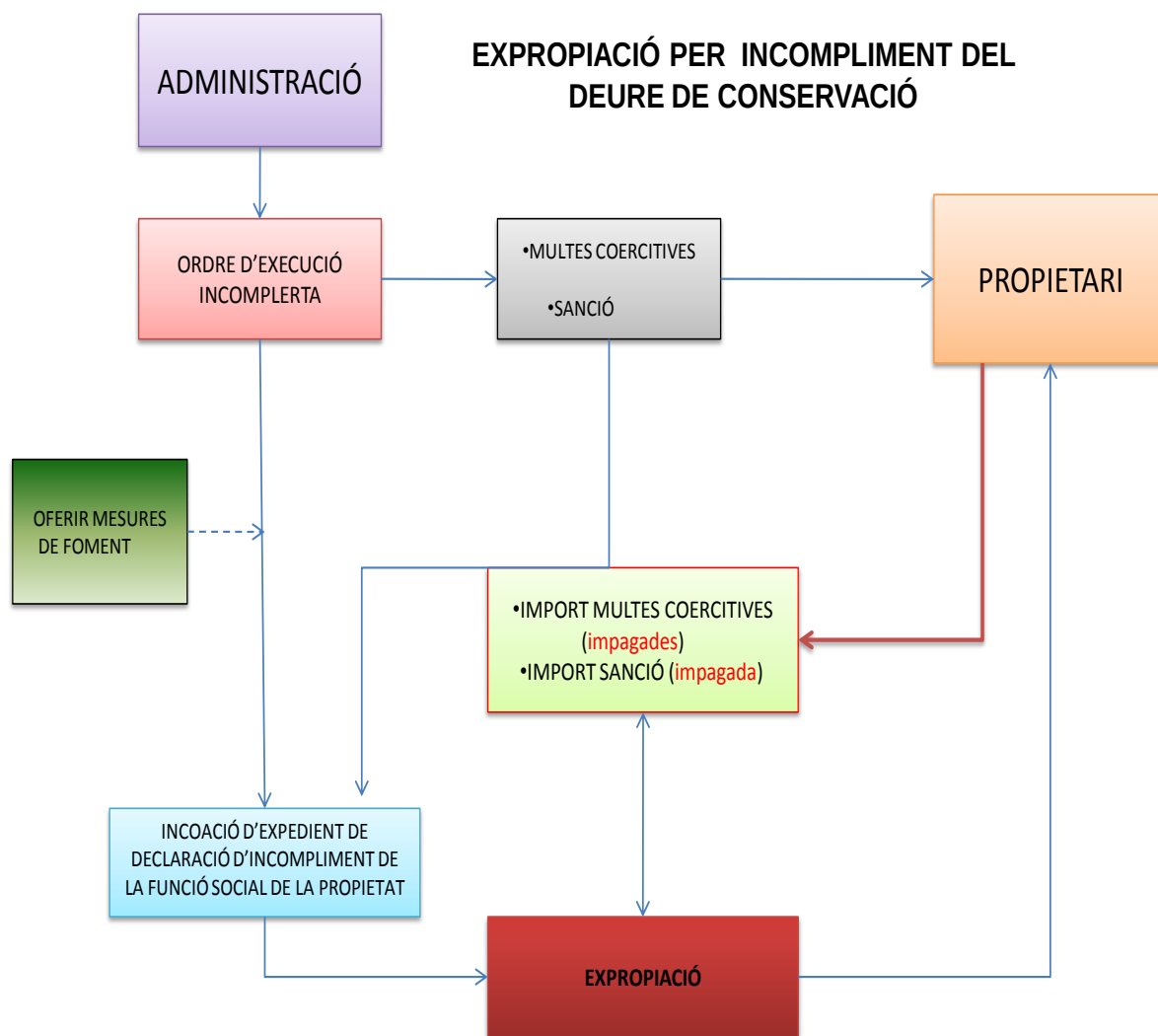
1. La Administración tributaria compensará de oficio las deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo.”

Per tant, la Llei no només habilita, sinó que **obliga a l'administració a què, quan acordi l'expropiació d'un edifici per causa del incompliment d'una ordre de conservació, compensi l'import del preu just amb el import de les multes coercitives i les sancions impagades pel propietari**, que se li van imposar a causa de l' incompliment del seu deure.

Aquesta possibilitat, tenint en compte l'alt import de les multes coercitives i de la sanció que porta aparellada l'incompliment del deure de conservació, facilita l'actuació de l'administració davant de l'obstinada passivitat del propietari infractor i li permet solucionar amb eficàcia el problema de degradació de les edificacions i dels seus problemes connexes, sobre tot, quan aquesta afecta a sectors amplis d'una mateixa àrea residencial.

Així, o bé el propietari reacciona davant de la possibilitat de què se li embargui un edifici per una suma inferior al seu valor de mercat, atenent a les compensacions de crèdits, o bé el problema el pot solucionar l'administració ingressant en el seu patrimoni un immoble per un valor inferior al de mercat, que pot reingressar en el tràfic jurídic mitjançant la transmissió a un nou adquirent, amb les degudes garanties per a la rehabilitació del bé expropiat, per un valor adequat al de mercat.

7.2. Esquema de compensació del valor d'expropiació amb l'import de multes i sancions.



7.3. Requisits legals per acordar l'expropiació.

La regulació de l'expropiació per causa de l'incompliment del deure de conservació i rehabilitació dels edificis es troba en l'article 40 de la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge. Aquest precepte estableix que els requisits necessaris per poder acordar l'expropiació són bàsicament dos:

1. Exhauriment de les vies de foment i coercitives.
2. Declaració prèvia del corresponent expedient de declaració de l'incompliment de la funció social de la propietat.

Així ho estableix l'article 40 de la LDH amb el següent tenor literal:

“Article 40.1 Expropiació per incompliment del deure de conservació i rehabilitació

1. Un cop exhaurides les vies de foment i coercitives que estableix aquest títol, en els àmbits qualificats pel Pla territorial sectorial d'habitatge com d'una forta i acreditada demanda residencial, l'administració competent pot acordar l'expropiació forçosa de la propietat per incompliment del deure de conservació i rehabilitació si aquest incompliment comporta un risc per a la seguretat de les persones, sempre que s'hagin garantit, als propietaris que en demostrin la necessitat, els ajuts públics suficients per a fer front al cost del deure de rehabilitació de llur habitatge.

2. Per a exercir la potestat expropiatòria, s'ha d'instruir prèviament el corresponent expedient de declaració d'incompliment de la funció social de la propietat.

3. En l'execució de les mesures que estableixen els apartats 1 i 2, el departament competent en matèria d'habitatge i les administracions locals han d'actuar coordinadament.”

7.3.1. Exhauriment de les vies de foment i coercitives.

Com s'ha exposat, l'expropiació és un mitjà de transmissió forçosa d'un bé de titularitat privada, que no pot acordar-se de forma arbitrària i amb voluntat confiscatòria. Per aquest motiu, el primer que caldrà acreditar de forma indubitada en aquest cas, és que el propietari destinatari d'una ordre de conservació no l'ha acatat, simplement perquè no ha volgut, però no perquè no ha pogut.

Per aquest motiu, l'article 40.1 de la LDH estableix la necessitat que, d'una banda, l'administració hagi esgotat totes les possibilitats per comminar al propietari a complir l'ordre d'execució, no quedant-li cap més alternativa per aconseguir-ho que l'expropiació i, d'altra banda, que hagi esgotat també totes les vies de foment per facilitar el compliment de l'ordre donada, fins i tot, oferint-li ajuts públics per afrontar el cost de les reparacions.

Quan el precepte estableix que amb caràcter previ a la incoació de qualsevol expedient expropiatori per l'incompliment d'una ordre de conservació, és necessari que

l'administració hagi exhaurit les vies coercitives que estableix el Títol III de la Llei de l'Habitatge, no significa que s'hagin d'haver utilitzat necessàriament els dos mecanismes de coerció previstos a l'article 38 de la mateixa Llei (l'execució subsidiària i la imposició de multes coercitives). N'hi ha prou amb què s'hagi utilitzat un dels dos sense resultat, atès que el que s'ha d'haver exhaurit és la via coercitiva i aquesta segons l'article 38 s'implementa adoptant qualsevol de les dues mesures d'execució forçosa previstes.

Per tant, l'administració iniciarà la via coercitiva adoptant un dels dos mecanismes d'execució forçosa possibles. Una vegada utilitzat aquest mecanisme, si l'incompliment subsisteix, la via coercitiva haurà finalitzat i la via expropiatòria quedarà oberta, sense que sigui necessari tornar a obrir novament una altra via coercitiva prèvia per adoptar l'altre mecanisme d'execució forçosa que manca.

No s'ha de confondre l'esgotament de la via coercitiva que és una, amb l'esgotament dels mecanismes d'execució forçosa (o de coerció) que són dos.

Igualment, el precepte estableix la necessitat d'haver esgotat la via de foment. Aquest requisit té sentit per evitar expropiar un bé immoble a qui no té possibilitats d'afrontar la despesa que representa conservar-lo en els termes exigits per l'administració, diferenciant la situació de qui incompleix perquè no vol, del que incompleix perquè, volent, no pot. Així s'evita equiparar una conducta antijurídica dolosa i volguda a una altre no volguda però irremeiable.

7.3.2. Declaració prèvia de l'incompliment de la funció social de la propietat.

Un altre requisit que cal complir per poder iniciar la via expropiatòria per causa del incompliment del deure de conservació dels immobles és la necessitat de què prèviament s'hagi declarat l'incompliment de la funció social de la propietat, mitjançant la substanciació d'un procediment contradictori, d'acord amb el que estableix l'article 40.2 LDH.

Amb la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat es garanteix que el propietari incomplidor serà escoltat abans de que l'administració decideixi expropiar-li l'edifici sobre el que recau l'ordre de conservació incompleta.

Per tant, de nou, el legislador vol assegurar que les mesures restrictives del dret de propietat dels particulars sobre els seus immobles, portin causa de la voluntat clara i indubitada del propietari de no complir amb un deure inherent al seu dret dominical, tancant la possibilitat a que aquestes mesures s'adoptin quan la causa de l'incompliment es deu a la impossibilitat d'afrontar aquest deure.

7.3.3. L'immoble sobre el que recau el deure de conservació ha d'estar situat en un àmbit de forta demanda residencial.

Finalment, l'article 40.1 de la Llei del Dret a l'Habitatge estableix com a requisit per poder acordar l'expropiació per causa del incompliment de les ordres de conservació, que l'immoble en qüestió es trobi en un àmbit qualificat pel Pla Territorial sectorial d'Habitatge com d'una forta i acreditada demanda residencial.

Per tant, no tots els edificis sobre els que recau una ordre de conservació que ha estat incompleta pel seu propietari poden ser objecte d'expropiació, encara que concorrin la resta de requisits. És necessari que l'immoble concret es trobi en un àmbit expressa i

prèviament delimitat i declarat com de forta demanda residencial en el Pla Territorial Sectorial de d'Habitatge.

En resum:

Expropiació forçosa (art. 40 LDH)

- *La funció social de la propietat és la causa d'interès públic que legitima l'expropiació i s'ha d'haver declarat l'incompliment de la funció social en procediment contradictori.*
- *Prèviament s'han d'haver esgotat les mesures de foment i coercitives: ajuts, multes coercitives i sancions, o l'execució subsidiària.*
- *Afecta als àmbits qualificats pel PTSH com d'una forta i acreditada demanda residencial.*
- *L'incompliment de l'ordre de conservació ha de suposar un risc per a la seguretat de les persones.*
- *El cost de l'expropiació es pot compensar amb l'import de les multes i sancions impagades pel propietari, que s'assimilen a un deute tributari.*

7.4. El cas específic de l'expropiació temporal dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.

El Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (article 3), obliga als propietaris d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària a garantir el compliment de les condicions d'habitabilitat d'aquest immobles.

Aquest deure de conservació no és diferent del deure legal de conservació que, amb caràcter general, imposen els articles 197. 1 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme i 29.2 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel que es va aprovar el Reglament de la Llei d'Urbanisme als propietaris de qualsevol tipus d'immoble destinat a la residència de persones.

Tampoc és diferent el règim jurídic de les ordres de conservació que s'hagin de dictar per garantir aquest deure legal en els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, respecte de les que s'hagin de dictar per garantir aquest mateix deure de conservació en qualsevol altre tipus d'immoble destinat a habitatges de persones.

El que si que suposa una novetat és la possibilitat que introdueix el Decret Llei 1/2015 **d'expropiar l'usdefruit** dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i, a més, fer-ho amb **caràcter temporal** per un termini que oscil·la entre els 3 i els 10 anys. Aquesta possibilitat no la contempla la Llei de l'Habitatge per a la resta d'habitatges destinats a residència de persones.

En aquest cas, el requisit per l'expropiació temporal de l'usdefruit no és només la manca de l'assoliment de les condicions mínimes d'habitabilitat normativament exigides en el Decret 141/2012, de 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i de la cèdula d'habitabilitat, sinó, a més, que aquesta mancança provoqui que l'habitatge en qüestió estigui buit i no es pugui ocupar.

Tampoc és possible l'expropiació temporal de l'usdefruit l'habitatge si aquest no està situat en un municipi considerat àrea de demanda residencial forta i acreditada en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge.

Per a que pugui operar l'expropiació temporal de l'usdefruit l'habitatge és necessari que en l'ordre de conservació que hagi dictat prèviament, l'administració hagi fet l'advertiment previ d'aquesta conseqüència possible en cas d'incompliment de la mateixa.

Així ho estableix l'article 4.3 del Decret Llei 1/2015, amb el següent tenor literal:

"Article 4 (...) 3. En el marc d'un procediment d'execució forçosa mitjançant execució subsidiària a càrrec del titular, l'Administració pot acordar l'expropiació temporal, per un termini mínim de quatre anys i màxim de deu anys, de l'usdefruit d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, que estiguin desocupats per causa de manca de les condicions i dels requisits d'habitabilitat, i que estiguin situats en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada, declarades en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al

dret a l'habitatge, amb l'objectiu d'executar les obres necessàries que en permetin l'ús i l'ocupació.

No serà procedent acordar l'execució forçosa quan la persona propietària cedeixi l'usdefruit a l'Administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat, o quan la persona propietària doni compliment a la resolució de l'Administració i efectui les obres necessàries per garantir l'habitabilitat dels habitatges en el termini de sis mesos des de la seva notificació.

L'Administració ha de notificar a la persona propietària la resolució a executar amb l'avertiment que el seu incompliment comportarà l'execució subsidiària per part de l'Administració i l'inici de l'expedient expropiatori de l'usdefruit de l'habitatge per causa d'interès social.”

En resum:

Expropiació temporal de l'usdefruit a causa de la manca de les condicions d'habitabilitat d'un habitatge (art. 4 DLL1/2015)

- Que es tracti d'un habitatge adquirit en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
- Que l'incompliment de les condicions mínimes d'habitabilitat comporti que el pis estigui buit i no es pugui arribar a ocupar.
- Que l'habitatge es trobi en un municipi amb una forta i acreditada demanda residencial.
- Que el propietari hagi desobeït l'ordre de conservació dictada per la restitució de les condicions mínimes d'habitabilitat.
- Que l'administració hagi advertit en l'ordre de conservació que l'incompliment pot comportar l'expropiació temporal de l'usdefruit.

8. EL CONVENI DE REHABILITACIÓ COM A MECANISME PER A L'OBTENCIÓ D'HABITATGE PÚBLIC.

El deure de conservació dels immobles destinats a habitatge no és dispensable per part de l'administració.

Tot i això, hi ha ocasions en que els propietaris que han incomplert amb aquest deure tenen dificultats reals per poder complir-lo. Paradoxalment, aquesta dificultat és major quan més temps d'incompliment ha transcorregut perquè els immobles s'han anat degradant més i, en conseqüència, la seva reparació és més costosa i més difícil d'assumir pel propietari.

En aquests casos més greus, la utilització de tots els mecanismes coercitius i sancionadors que el nostre ordenament jurídic permet aplicar contra un determinat propietari, pot suposar un obstacle afegit pel compliment del deure de conservació que, lluny de solucionar el problema, el pot agreujar fins a fer-lo irresoluble. La imposició de sancions elevades i multes coercitives addicionals al cost de la reparació agreujarà la situació del propietari incomplidor que ja tingui dificultat per afrontar una reparació costosa. En tal cas, l'actuació administrativa no resultarà eficaç perquè el mecanisme emprat per la solució del problema, per molt ajustat a dret que sigui, el que farà en realitat és contribuir a perpetuar-lo sense capacitat per solucionar-lo eficientment.

En aquestes circumstàncies, la Llei del Dret a l'Habitatge habilita una fórmula possible que permet remoure els obstacles que dificulten el compliment del deure de conservació amb una **actuació administrativa de foment** que es pot veure compensada directament amb l'obtenció d'habitatge públic. Es tracta de la figura del **conveni de rehabilitació** regulada en l'article 39 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge.

En efecte, l'article 39.1. de la LDH, estableix que l'administració pot subscriure convenis de rehabilitació amb els particulars destinats a fer complir el seu deure de conservació:

“Article 39. 1. Les mesures d'intervenció administrativa dirigides al compliment del deure de conservació i rehabilitació, i també les declaracions d'àrees de conservació i rehabilitació a què fa referència l'article 36, poden donar lloc a un conveni de rehabilitació entre l'Administració i les persones interessades en el procediment.

Doncs bé, l'apartat 4 del mateix precepte, expressament empara la possibilitat que les obres de conservació i rehabilitació les pugui fer l'administració, directa o indirectament i, en compensació a la inversió realitzada, pot obtenir per **cessió** l'immoble rehabilitat (cas d'habitatges buits) o part d'ells (cas d'edificis sencers destinats a habitatge) pel seu destí a polítiques socials. Així ho estableix l'article 39. 4 de la LDH amb el següent tenor literal:

“Article 39. 4. Els ajuts que compromet l'Administració poden comportar que l'immoble o una part d'aquest es destini a habitatge amb protecció oficial. També es poden fixar mecanismes de recuperació dels ajuts per al cas en què es

produeixi una transmissió onerosa de l'immoble, d'acord amb el que estableixin els plans de rehabilitació.

Per tant, davant de la manca d'habitatge públic a Catalunya per atendre la demanda creixent, les situacions d'infracció que resulten de l'incompliment del deure legal de conservació dels habitatges o del edificis destinats a habitatges es configura com un mecanisme molt eficient per a l'obtenció d'habitatge per destinar a polítiques socials.

El **temps de cessió** pactat en conveni hauria de ser el necessari per **amortitzar la inversió realitzada per l'adequació de l'immoble** per destinar-lo al seu ús d'habitatge i per contrarestar la manca de sanció a causa de l'incompliment previ del propietari del seu deure de conservació, de manera que quan més elevada sigui aquesta inversió i més elevat sigui l'import calculat de la sanció que finalment no s'imposarà, major ha de ser el temps de cessió de l'habitatge per al seu destí a polítiques socials que l'administració rehabilitarà.

D'acord amb el que estableix l'art 39 de la LDH:

"Art. 39. (...) 2. El conveni de Rehabilitació ha d'incloure el programa d'actuacions de conservació i rehabilitació que s'han d'executar, especificant si són subvencionades o a fons perdut, i les obligacions concretes que assumeix cadascuna de les parts. En tot cas, el propietari o propietària s'ha de comprometre a executar immediatament les obres dirigides a garantir les condicions bàsiques de seguretat.

(...) 5. Els continguts del conveni de rehabilitació han d'ésser una condició especial de la llicència d'obres corresponent.

6. El conveni de rehabilitació pot contenir una clàusula de subjecció al dret de tanteig i retracte de les transmissions que es produeixin després d'haver-se subscrit, si no s'ha delimitat prèviament una àrea amb aquests efectes."

7. L'incompliment del conveni de rehabilitació dóna lloc a la seva resolució i pot comportar la prohibició temporal de l'ús residencial, multes coercitives, l'execució subsidiària a càrrec dels obligats i la inscripció en el Registre Municipal de Solars sense Edificar. La resolució del conveni no deixa sense efectes, en cap cas, la destinació dels habitatges amb protecció oficial previstos.

8. Els pactes amb transcendència real s'han d'inscriure en el Registre de la Propietat."

Contràriament al que es pugui pensar, no cal, necessàriament, una dotació pressupostària elevada per a què l'administració pugui afrontar les obres de rehabilitació que permeti la contraprestació de la cessió, atès que els recursos econòmics els pot obtenir prèviament, com s'ha exposat en els apartats precedents, aplicant amb ple rigor les mesures de coerció i els procediments sancionadors contra aquells infractors que es resisteixen a complir el deure de conservació sense admetre cap alternativa d'acció.

En efecte, com s'ha manifestat, d'una banda, l'article 113 de la Llei del Dret a l'Habitatge obliga a destinar l'import de les multes coercitives imposades com a mesura de coerció davant l'incompliment d'una ordre de conservació donada, a l'execució subsidiària de les obres.

D'altra banda, l'article 119. 1 de la mateixa Llei obliga a que l'import de les sancions s'han de destinar al finançament de polítiques públiques destinades a garantir el dret a l'habitatge.

Això exposat, des d'un punt de vista legal l'import obtingut per aquestes vies permetria finançar l'execució d'obres d'altres habitatges sotmesos a convenis de cessió, emparant així l'obtenció d'habitatge públic amb caràcter temporal per atendre les necessitats d'habitatge públic.

9. CONCLUSIONS.

De tot l'exposat en relació a les possibilitats de reacció administrativa front a les ocupacions irregulars sense títol legítim i front a l'incompliment del deure de conservació dels immobles destinats principalment a habitatge de persones, es pot concloure el següent:

1. Les ocupacions il·legítimes no poden tenir un tractament homogeni perquè no totes les ocupacions són iguals. En els casos més greus en els que raons d'ordre públic ho exigeixin, es pot ordenar el desallotjament seguint el procediment de declaració d'inhabilitat previst a l'article 33 de la Llei 28/2007, del Dret a l'Habitatge, acreditant l'existència d'un risc objectiu per a la seguretat o la salut de les persones.
2. La pèrdua de les condicions d'habitabilitat establertes pel Decret 141/2012, de 30 d'octubre, sobre les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat, comporta la pèrdua de les condicions de qualitat que ha de tenir tot habitatge entre les que es troben les condicions de seguretat objectives.
3. L'existència de factors de risc clar, com els defectes estructurals o connexions irregulars a la xarxa de subministraments sense seguir els protocols normatius establerts a tal efecte, legitimen l'adopció de la mesura de desallotjament en el sí de l'expedient de declaració d'inhabilitat, per constituir un supòsit clar de risc objectiu agreujat per la seguretat de les persones.
4. La pèrdua de les condicions d'habitabilitat d'un immoble legitima l'adopció d'ordres de conservació que han de preveure que el obligat resolgui de forma efectiva la situació d'ocupació irregular, sense traspasar el problema a l'Administració.
5. El deure de conservació és ineludible i obliga a l'Administració a actuar, perquè la manca de conservació està tipificada com una infracció molt greu que comporta una sanció mínima de 90.000€.. En el cas dels immobles destinats a residència de persones, les ordres han de contenir la relació exacta de treballs a realitzar fins assolir les condicions mínimes d'habitabilitat i ser valorades.
6. L'incompliment de l'ordre de conservació és una altra infracció molt greu tipificada amb una nova sanció mínima de 90.000€. i permet activar els mecanismes d'execució forçosa que es contrauen a la imposició de fins a 3 multes coercitives de fins al 30% de l'import d'execució de les obres valorat en l'ordre de conservació i, posteriorment, en l'execució subsidiària de les obres prèvia la liquidació provisional del seu cost exigible per la via d'apressament.

7. En últim terme, l'incompliment de l'ordre de conservació pot comportar l'expropiació forçosa de l'immoble prèvia la declaració d'incompliment de la funció social de la Propietat, seguint el corresponent procediment administratiu contradictori. Del justipreu que es declari es poden deduir els imports dels sancionadors, de les multes coercitives i de les liquidacions per l'execució subsidiària de les obres, perquè aquestes quantitats sumades es poden compensar.
8. Per evitar les conseqüències de l'aplicació legal de les ordres de conservació, en els casos de dificultat justificada per complir amb el cost d'execució de les obres, es poden subscriure convenis de rehabilitació a l'empara del previst a l'article 39 de la Llei 28/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge, que contemplin la cessió temporal d'habitatges pel seu destí a polítiques d'habitatge, en compensació a l'execució de les obres per part de l'administració. El cost d'aquestes obres es pot sufragar amb l'import de les sancions i de les multes coercitives per incompliment de les ordres de conservació que, en altres casos, no hagin admès la possibilitat d'arribar a cap acord amb el propietari incomplidor.



**Diputació
Barcelona**

**Àrea de Territori
i Sostenibilitat**

Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats

Oficina de Promoció i Gestió d'Habitatge

Comte d'Urgell, 187, 2n pis · Edifici del Rellotge

08036 Barcelona

Tel. 934 022 932 · Fax 934 022 891

www.diba.cat