

## CONSULTA JURIDICA /2002.

**FORMULADA:** JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE BARAJAS

**FECHA:**

**ASUNTO:** Adecuación de las multas coercitivas para obligar al cumplimiento de la orden de ejecución.

---

### **TEXTO DE LA CONSULTA:**

“ Mediante la presente consulta se plantea la cuestión de la legalidad de la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa de las órdenes del Concejal de una JMD, tales como ordenes de legalización y ordenes de ejecución de obras en los terrenos y construcciones para mantenerlos en los niveles de conservación, salubridad y ornato público tal y como prescribe la legislación urbanística.

La duda se suscita desde el momento en que la Ley 30/1992 de RJAP Y PAC en su artículo 99, que regula las multas coercitivas, dice expresamente que “**cuando así lo autoricen las leyes...**las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo...”. Por tanto queda claro que la potestad de la Administración para imponer multas coercitivas debe estar amparada en una ley, se necesita una específica previsión legal, y como reza la sentencia del TC 239/1988 de 14 de diciembre, “no bastando la mera previsión de tal medio de ejecución forzosa en el art. 99 de la mencionada ley 30/1992, pues ello supondría una extensión implícita de una potestad administrativa contraria al principio de legalidad, art. 9.3 de la CE”.

Por su parte, y siguiendo con la doctrina del TC sobre la materia asentada en la sentencia precitada, a parte de esta nota, de la previsión legal, la figura de la multa coercitiva presenta las siguientes notas características: 1) su posibilidad de imposición “inaudita parte”, por constituir ejecución de un acto anterior que le sirve de título; 2) su compatibilidad con la potestad propiamente sancionadora de la Administración; 3) la necesidad de una concreción de la cuantía a imponer y en la forma y plazo fijado para el cumplimiento del fin que la multa pretende alcanzar, ya que no se puede desconocer que consiste en una medida de constreñimiento económico, reiterada en lapsos de tiempo, y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa, mediando la oportuna conminación o apercibimiento. Carece, por tanto de la finalidad represiva que caracteriza a la multa sancionadora y presenta cierto carácter discrecional, que no arbitrario.

Pues bien, de todas estas características se reitera que la duda se plantea a nivel de la habilitación legal necesaria y en este sentido resulta significativo lo manifestado por la sala de lo Contencioso- Administrativo del TSJ de Madrid en su sentencia nº 1260/1999 de 7 de diciembre, según la cual “hemos de reconocer la falta de habilitación legal de la multa impuesta con carácter coercitivo, pues tanto el art. 8.3 de la ley especial de Madrid (Decreto 1674/1963, de 11 de julio) y disp. Dic. 6ª de la

Ley 7/1985, de 2 de abril como el art. 21. 1 n) de esta última ley, (donde se regulan las multas por desobediencia a la Autoridad) no proporcionan esa pretendida base legal, dado que no cuentan con el mencionado fin que persigue toda multa coercitiva de constreñir al destinatario frente a su comportamiento obstativo. Y ese fin de estímulo que persigue la multa coercitiva se contradice con el que persiguen los preceptos antes indicados, en cuanto que responden al fin de garantizar el respeto a la autoridad del Alcalde, (o del Concejal por delegación), al que se otorga la mencionada potestad y que por poder afectar a derechos de los particulares no puede ser objeto de interpretación extensiva. En consecuencia, ese fin de estímulo y ejecución forzosa que caracterizan la multa coercitiva, no existe en los art. 8.3 de la Ley de Madrid y 21.1 n) de la Ley 7/1985.

En el mismo sentido se pronuncian otras sentencias, entre otras: STSJ de Madrid 35/1988 de 22 de enero; STSJ de Cataluña 952/1993 de 29 de noviembre; STSJ de Cataluña nº 32 /1994 de 24 de enero; STSJ de Castilla y León nº 663/1999 de 20 de mayo; STS de 8 de julio de 1986.

No pudiéndose establecer la previsión legal necesaria en los art. 21.1 n) de la ley 7/1985 ni en el art. 8.3 de la ley especial de Madrid, tenemos que acudir a la legislación urbanística donde, por una parte, a nivel reglamentario el art. 10.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística RD 2187/1978 de 23 de junio, que al referirse al deber de conservación de terrenos y construcciones establece que el organismo que ordene la ejecución de tales obras concederá a los propietarios o a sus administradores un plazo para que proceda al cumplimiento de lo acordado, transcurrido el cual sin haberlas ejecutado, se procederá a la incoación del expediente sancionador, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario, propietarios o a sus administradores a la ejecución de la orden efectuada, que, de no cumplirla, se llevará a cabo por el Organismo requeriente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la ley de Procedimiento Administrativo. Así pues, el mecanismo previsto a nivel reglamentario para el caso de que el obligado no cumpla dicho requerimiento no es otro que la ejecución subsidiaria (SS TSJ de Madrid de 22 de enero de 1998 y de 6 de febrero de 2001).

Por su parte, la ley 9/2001 de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid tampoco contempla la multa coercitiva como medio de ejecución forzosa para el caso de incumplimiento de las ordenes de ejecución, como se desprende del art. 170.2 que dice que el incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilitará a la Administración actuante para adoptar cualquiera de estas medidas: a) Ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación. b) imposición de las sanciones previstas en esta ley. c) Subsidiariamente, la Administración actuante podrá declarar en situación de ejecución por sustitución el inmueble correspondiente, sin necesidad de su inclusión en área delimitada al efecto, para la aplicación del régimen previsto en los arts. 162 y siguientes de la presente ley. d) Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Por tanto, se puede concluir que presumiblemente existe una falta de cobertura legal de la figura que estamos estudiando. Ahora bien, donde si se contempla la posibilidad que planteamos es en la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones que en su art. 16 se refiere claramente a las multas coercitivas como medio de ejecución forzosa de las ordenes de ejecución,

estableciéndose la posibilidad de imponer hasta 5 multas coercitivas con cuantías distintas según se refiera a actuaciones relativas al ornato, a la salubridad o a la seguridad.

Cabría, por último, una interpretación del término ley al que se refiere el art. 99 de la ley 30/1992, pues dicho precepto emplea el término “leyes” con minúscula, lo cual plantea la duda de si se está refiriendo a las leyes formales o, en general, a cualquier norma jurídica. Dado el carácter excepcional de este medio de ejecución forzosa y el hecho de que su utilización se traduzca en la imposición de nuevas cargas para el particular afectado, obliga a la doctrina más reconocida a inclinarse por la primera solución y a afirmar que sólo por Ley formal podrá autorizarse el empleo de este procedimiento.

Por tanto, imponer multas coercitivas basándose sólo en la precitada Ordenanza, ¿no conculcaría el principio de legalidad, teniendo en cuenta, además, el pronunciamiento reiterativo de la Jurisprudencia en este sentido?

No obstante, a nuestro juicio, podría haber, por parte de la jurisprudencia una interpretación demasiado extensiva del principio de legalidad, siendo más lógico, salvo criterio mejor fundado, subsumir la imposición de multas coercitivas en el ámbito de la potestad de la Administración englobada en el concepto de las llamadas relaciones especiales de sujeción de los administrados”.

#### **INFORME:**

Vista la consulta formulada por la Sección de Asuntos Generales y Recursos de la Junta Municipal del Distrito de Barajas, se informa lo siguiente:

Desde este Departamento se comparten las dudas manifestadas por la Junta Municipal de Barajas respecto de la posible falta de cobertura legal de las multas coercitivas reguladas en el art. 16 de la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinosos de las Edificaciones. No obstante, la propia Ordenanza justifica la existencia de tales multas coercitivas al señalar en su Preámbulo que *“Merece la pena destacar en este ámbito la posibilidad de imposición de multas coercitivas previas al inicio del expediente sancionador, que encuentran su fundamento en la distinción que ha fijado la jurisprudencia constitucional (STC 239/1988, de 14 de diciembre) entre las sanciones y las multas coercitivas propiamente dichas, aclarando que la fijación de estas últimas no se encuentra sujeta a la reserva de ley que la Constitución establece para las primeras, ya que no son propiamente sanciones, lo que, unido a la previsión de la ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permite concluir que dicha materia queda, al tratarse de un desarrollo procedimental, al alcance de la potestad reglamentaria municipal.”*

De ello se deduce que los redactores de la Ordenanza consideraron en su día que la regulación de las multas coercitivas que en ella se realiza cuenta con la suficiente cobertura legal; siendo éste el criterio adoptado por el Ayuntamiento Pleno al aprobar la Ordenanza, debe ser respetado y aplicado por los distintos órganos municipales, sin perjuicio de que en el futuro, un nuevo acuerdo plenario o una

decisión judicial pueda rectificarlo en el sentido que se apunta en la Consulta planteada.