

CONSULTA JURIDICA

FORMULADA: JUNTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE VILLA DE VALLECAS
FECHA: 24 DE JUNIO DE 2003
ASUNTO: SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN DE LAS EDIFICACIONES

TEXTO DE LA CONSULTA:

“Con mucha frecuencia se produce el incumplimiento por los propietarios de los edificios del deber de conservación contenido en la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid.

En la anterior Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones se contemplaba una serie de multas coercitivas a imponer por la omisión del deber de conservación.

Actualmente ante los incumplimientos de ordenes de ejecución o bien acudimos a la sanción por desobediencia a la Autoridad Municipal contenida en la Legislación de Régimen Local o bien a incoar expediente por infracción urbanística de carácter leve contemplado en el artículo 204.4 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid y sancionada en el artículo 207 de dicho Texto.

No obstante lo anterior, la Ley 2/1999 de Medidas de Calidad de la Edificación de la Comunidad de Madrid contempla esta omisión del deber de conservación tipificándola como infracciones a la misma siendo sancionable con las multas que vienen establecidas en dichos artículos.

Por ello consultamos a ese Departamento si la omisión del deber de conservación debemos sancionarla únicamente como sanción urbanística o también podemos entender que se trata de una falta de control de la calidad de edificación sancionable según los artículos 27 y 28 de la citada Ley 2/1999, así como si el Concejal Presidente tiene esa competencia delegada en los Decretos de 14 de Junio de 2003.”

INFORME:

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

1.- Tipificación del incumplimiento del deber de conservación.

En la consulta emitida por este Departamento con fecha 12.02.03 se analizó la tipificación que el incumplimiento de una orden de ejecución pudiera tener en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001, de 17 de julio (L.S.C.A.M.), llegándose a la conclusión de que la desobediencia a una orden de ejecución era constitutiva de una infracción urbanística leve tipificada en el art. 204.4 L.S.C.A.M., a la que correspondería una sanción de 600 a 30.000€ conforme al art. 207.a) de la citada Ley.

Ha de significarse que en dicha consulta el análisis se hizo única y exclusivamente desde la perspectiva de dicha Ley del Suelo, sin tener en cuenta otra legislación sectorial que pudiera contener previsiones semejantes, como es el caso de la Ley de Medidas para la Calidad de la Edificación 2/1999, de 17 de marzo (L.M.C.E.)

La L.M.C.E. tipifica en su art. 26.1 h) como infracción muy grave *“la falta de conservación del edificio, de tal forma que lleguen a producirse daños para las personas, propietarios, usuarios o terceros”*, en su art. 27.1 h) como infracción grave *“la falta de conservación del edificio, cuando constituye un peligro para las personas o se produzcan daños en los bienes de sus ocupantes o de terceros”* y en su art. 28.1.c) como infracción leve *“la omisión de los deberes de conservación del edificio siempre que no se deriven daños o perjuicios, ni constituyan peligro para sus ocupantes o terceros”*.

En los art. 26.2, 27.2 y 28.2 respectivamente, se establece para las infracciones muy graves una sanción de 60.101,22 a 150.253,03€, para las graves de 30.050,62 a 60.101,21€ y para las leves de 6.010,12 a 30.050,61€.

2.- El deber de conservación en la L.S.C.A.M. y en la L.M.C.E.

Tanto la L.S.C.A.M. como la L.M.C.E. establecen expresamente el deber de conservación. El art. 168.1 L.S.C.A.M. dispone que *“los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, a fin, de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”* mientras que el art. 22 L.M.C.E. establece que *“los edificios deberán utilizarse de forma que se conserven en perfecto estado de habitabilidad o explotación, y su conservación y mantenimiento se sujetará a las normas que contenga el libro del Edificio y a aquéllas que con el transcurso del tiempo sean aplicables”*.

Aunque se trata de dos preceptos aparentemente iguales existen diferencias entre ambos por 2 motivos:

- Por el contenido del deber de conservación. El art. 168.1 L.S.C.A.M. recoge la formulación tradicional en nuestra legislación urbanística del deber de conservación

CONCEJALÍA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL.
Dirección de Servicios de Coordinación Territorial
Departamento de Asuntos Jurídicos y Organización

por razones de seguridad, salubridad y ornato, mientras que el art. 22 L.M.C.E. prescinde de la referencia al ornato y vincula la conservación y mantenimiento al cumplimiento de las normas que se contengan en el libro del Edificio, por lo que el contenido del deber de conservación de la L.S.C.A.M. es más amplio que el establecido por la L.M.C.E.

- Por su ámbito de aplicación. El art. 168.1 L.S.C.A.M. se refiere a terrenos, construcciones y edificios, mientras que el art. 22 L.M.C.E. se refiere tan sólo a los edificios, si bien su art. 1.3 al precisar el ámbito de aplicación la Ley señala que se entiende por edificio *“Todo bien inmueble que haya sido construido, reformado o rehabilitado para ser destinado a vivienda o cualquier otro uso permitido por las normas urbanísticas. Asimismo, se aplica a las construcciones que puedan tener esos mismos fines, aunque no se incorporen al suelo de manera permanente y puedan ser trasladadas de un lugar a otro sin menoscabo de sus elementos estructurales y funcionales”*.

3.- Aplicación de las sanciones de la L.S.C.A.M. y de la L.M.C.E.

A la vista de que el contenido del deber de conservación en la L.S.C.A.M. es más amplio que el de la L.M.C.E. y de que el deber de conservación en la L.M.C.E. se define en los términos que se establezcan en el Libro del Edificio, puede afirmarse que en este aspecto la L.M.C.E. es una Ley especial respecto de la Ley general, la Ley del Suelo y, en consecuencia, según el principio *lex specialis derogat legi generali*, ha de ser aplicada con preferencia sobre la L.S.C.A.M.

Lo anterior significa que cuando se produzca un incumplimiento del deber de conservación en un edificio que pueda vincularse a un incumplimiento de las normas de conservación y mantenimiento descritas en el Libro del Edificio, tendrían que aplicarse, a salvo de lo que después se dirá, las sanciones de la L.M.C.E. Por el contrario, cuando el incumplimiento del deber de conservación no puede vincularse al incumplimiento de las normas de conservación y mantenimiento descritas en el Libro del Edificio, cuando se trate del deber de conservación por motivos de ornato público, o sobre terrenos o construcciones no incluidas en el ámbito de aplicación de la L.M.C.E., habrá de aplicarse la sanción prevista en la L.S.C.A.M.

4.- Competencia de los Concejales Presidentes de las Juntas Municipales de Distrito para imponer las sanciones previstas en la L.M.C.E.

En el punto V.4.12 del Decreto de Delegación de 14 de junio de 2003 se atribuye a los Concejales Presidentes de las Juntas Municipales de Distrito *“Dictar las órdenes de ejecución de obras de conservación que no se refieran a la seguridad estructural del edificio”*, mientras que en el apartado XII.I se delega *“Velar por el cumplimiento de Ordenanzas, Reglamentos y Bandos y demás disposiciones legales y apercibir de sanción a los particulares que las incumplan, pudiendo sancionar su infracción con multas en la cuantía que en las mismas se establecen”*.

CONCEJALÍA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL.
Dirección de Servicios de Coordinación Territorial
Departamento de Asuntos Jurídicos y Organización

Del juego de ambos preceptos puede deducirse que los Concejales Presidentes serían competentes para imponer las sanciones previstas en la L.M.C.E., ahora bien, a la hora de aplicar estas sanciones deben tenerse en cuenta 3 circunstancias:

- El deber de conservación descrito en la L.M.C.E. aparece vinculado al Libro del Edificio, el cual en la actualidad sólo existe en los edificios que han sido construidos con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, que representan un número muy reducido respecto del total de los existentes.¹

- No siempre resultará fácil determinar cuando el incumplimiento del deber de conservación aparece vinculado al incumplimiento de las normas de conservación y mantenimiento contenidas en el Libro del Edificio y cuando no.

- La L.M.C.E. únicamente atribuye a la competencia municipal la sanción de las infracciones leves (omisión de los deberes de conservación del edificio siempre que no se deriven daños o perjuicios, ni constituyan peligro para sus ocupantes o terceros) puesto que las graves y muy graves corresponden a la Comunidad de Madrid, estableciendo una sanción de 6.010,12 a 30.050,61€, es decir una cuantía muy semejante a la que establece el art. 207.a) L.S.C.A.M. para la infracción leve del art. 204.4 L.S.C.A.M.

De todo lo anterior, a juicio de este Departamento, cabe concluir que la aplicación de las sanciones previstas en la L.M.C.E. resulta poco práctica y no aporta ninguna ventaja frente a la tipificación de la L.S.C.A.M., puesto que sólo pueden aplicarse en un reducido número de edificios, requieren demostrar que el deber de conservación se ha incumplido por la inobservancia de las tareas detalladas en el Libro del Edificio y finalmente, si su imposición es posible, tan sólo lo es como infracción leve, como la misma cuantía que la prevista en la tipificación de la L.S.C.A.M.

4.- Conclusiones

• El incumplimiento del deber de conservación aparece tipificado como infracción administrativa tanto en la L.S.C.A.M. como en la L.M.C.E., si bien el campo de aplicación del deber de conservación que establece la L.S.C.A.M. es más amplio que el de la L.M.C.E.

• Lo anterior determina que la infracción tipificada en el art. 28.1.c) L.M.C.E. pueda calificarse de especial respecto de la prevista en el art. 204.4 L.S.C.A.M. y, por lo tanto, de aplicación preferente.

¹ La Disposición Adicional 1ª L.M.C.E. prevé que los edificios ya existentes se adapten a la Ley en cuanto a dotarse de normas o instrucciones de conservación y mantenimiento, si bien ello se defiere a un desarrollo reglamentario que todavía no se ha producido.

CONCEJALÍA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL.
Dirección de Servicios de Coordinación Territorial
Departamento de Asuntos Jurídicos y Organización

- A la vista de los vigentes Decretos de Delegación, dicha sanción podría imponerse por los Concejales Presidentes de las Juntas Municipales de Distrito, si bien tiene un reducido ámbito de aplicación y sólo podrá utilizarse cuando resulte acreditado que el incumplimiento del deber de conservación está motivado por el incumplimiento de las normas de conservación y mantenimiento descritas en el Libro del Edificio; todo ello, junto con su importe coincidente con el de la sanción prevista en la L.S.C.A.M., hacen su aplicación difícil y poco práctica frente al art. 204.4 L.S.C.A.M.

Madrid, 13 de octubre de 2003