

**ASUNTO:**

Solicitud de limpieza de un solar de propiedad privada por molestias a vecinos y negativa del propietario a efectuarlo

064/11

EP

INFORME**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

Mediante escrito de fecha de febrero y entrada en esta Institución Provincial del mes del año en curso , el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento interesa informe sobre el asunto epigrafiado, manifestando lo siguiente:

" Según acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de fecha 5 de octubre del pasado año, se les solicita si procede, informe de cómo actuar al respecto sobre el tema que se indica a continuación:

Se presentó queja por un vecino de la localidad, sobre las molestias que le produce un solar sin edificar colindante con su vivienda, por la producción de pastos, maleza, reptiles, etc.

Al vecino en cuestión se le concedió un plazo de una semana en dos ocasiones, para que procediera a su limpieza, haciendo caso omiso de ello, por lo que la Junta acordó que fuese el propio Ayuntamiento el que se encargara de limpiarlo y pasarle el coste de dichos trabajos a su cuenta. La duda que se nos plantea es: cuales son los plasos a seguir para acceder a una propiedad privada. "



II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española (CE)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)
- Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LROPJ)
- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF)
- Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA)
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX)
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX), en su artículo 163, a propósito del "Deber de conservación y rehabilitación.", dispone:

- 1. Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin, en todo caso, de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo"*

Para el supuesto de que a dicho deber no se de cumplimiento por el propietario obligado el art. 191 LSOTEX, dispone:

"1. Los Municipios y la Administración de la Comunidad Autónoma podrán dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, órdenes de ejecución de actos, operaciones y actividades regulados por la ordenación territorial y



urbanística con el fin de preservar las disposiciones, principios y valores contenidos y proclamados en dicha ordenación.

2. Las órdenes de ejecución tienen carácter ejecutivo. La Administración podrá suplir la actividad del destinatario mediante los medios de ejecución forzosa previstos en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común.

3. La Administración podrá dictar órdenes de ejecución en los siguientes supuestos:

- Incumplimiento del deber de conservación, para la realización de obras y trabajos de reparación o restauración legalmente exigibles, salvo que por motivo de la falta del cumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 165.*
- Realización de actos o desarrollo de usos no previstos o no permitidos por la ordenación territorial y urbanística, para la minimización del impacto de unos y otros y, de ser posible, conseguir la reposición al estado originario.*

4. Las órdenes de ejecución podrán imponer los actos, las operaciones y las actividades de reparación, demolición y de corrección del impacto que sean necesarias para la preservación de los valores, los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley o la normativa que la desarrolla o complementa.

5. La Administración, apreciada la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el apartado 3 anterior, comunicará al particular la orden de ejecución que deberá reunir los siguientes requisitos:

Identificación del motivo o motivos que justifican su adopción.

Relación y determinación de los actos, operaciones y actividades cuya realización se ordene.

Plazo para la ejecución voluntaria y advertencia de la posibilidad de la utilización de los medios de ejecución forzosa.

En su caso, invitación a formular el correspondiente proyecto técnico cuando éste sea necesario para la realización de las indicadas operaciones. El particular, recibida la comunicación, tendrá un plazo adecuado, no inferior nunca a quince días, para la formulación de las alegaciones y aportación de documentos y, en su caso, del proyecto técnico. Simultáneamente a este trámite se dará información a las Administraciones afectadas bien por los actos, las operaciones o las actividades que motivaron la adopción de la orden de ejecución, bien por la ejecución de ésta. A la vista de las alegaciones e informes que se aporten al procedimiento, la Administración resolverá sobre el contenido y las condiciones definitivas de la orden de ejecución.

6. En la determinación de los actos, las operaciones y las actividades objeto de la orden de ejecución se observarán los principios de igualdad, proporcionalidad, congruencia con los fines y menor restricción posible de los derechos e intereses legítimos de los particulares, ponderados a la luz de los



demás principios y valores consagrados en esta Ley y teniendo en cuenta los intereses generales afectados por los hechos determinantes de la orden o por las consecuencias de su ejecución.

7. La orden de ejecución legitima por sí misma la ejecución de los actos, las operaciones y las actividades que en ella se contemplan.

8. El destinatario de la orden de ejecución deberá abonar los gastos de elaboración de proyecto, las tasas que sean legalmente exigibles por su tramitación, así como los derivados de todas las operaciones de ejecución material de la orden. La Administración podrá recaudar las anteriores cantidades por los procedimientos de ejecución previstos en la legislación general del Estado.

9. La Administración pública podrá acordar de plano y con carácter provisional y cautelar las medidas necesarias para salvaguardar la integridad física de las personas o la de sus bienes, así como la efectividad de los principios y valores proclamados en la presente Ley amenazada por riesgos inminentes derivados del estado de obras, construcciones, instalaciones o terrenos. Las actuaciones que comporten dichas medidas se realizarán por la propia Administración que las acuerde, la cual podrá recabar, si ello fuera posible, la colaboración de los titulares de los terrenos, instalaciones, edificaciones o construcciones. Adoptadas las medidas imprescindibles para la salvaguarda de los bienes jurídicos en peligro, se procederá a tramitar el correspondiente expediente para el dictado de la orden de ejecución que proceda.

10. El incumplimiento injustificado de la orden de ejecución habilita a la Administración actuante para expropiar el inmueble bajo cualquiera de las modalidades previstas en la presente Ley."

El problema surge, en el supuesto de que para llevar a efecto la orden de ejecución, se produzca la negativa del propietario, a autorizar la entrada en su propiedad, surgiendo en este caso, la cuestión de delimitar previamente el concepto de domicilio, a efectos de determinar si a aquella propiedad se extiende este concepto, y en su caso, si es o no necesaria la autorización judicial para acceder al mismo, como ordenan tanto el art. 18.2 CE, como el art. 8.6 LJCA.

La jurisprudencia ha definido el domicilio como cualquier lugar cerrado en el que transcurra la vida privada, individual o familiar, legítimamente ocupado, aunque dicha ocupación sea temporal o accidental. Su contenido jurídico hay que ponerlo en relación con el propio concepto constitucional de intimidad y el civil de privacidad. Por ello, el Tribunal Constitucional ha definido el domicilio como "*un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima, de modo que no solo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella*" (STC 22/1984).

Sin embargo, respecto de los establecimientos abiertos al público, ha señalado la doctrina legal: "el concepto constitucional del domicilio no coincide con el que se utiliza en materia de derecho privado (artículo 40 C.C.) o jurídico-



administrativo. Añadiéndose, en una delimitación negativa del mismo, que "ni el carácter cerrado del espacio ni el poder de disposición que sobre el mismo tenga su titular determinan que estemos ante el domicilio constitucionalmente protegido. Y, en sentido inverso, que tampoco la falta de habitualidad en el uso o disfrute impide en todo caso la calificación del espacio como domicilio", habiéndose declarado por el Tribunal Constitucional que "la garantía constitucional de su inviolabilidad, no es extensible a <<aquellos lugares cerrados que, por su afectación -como ocurre con los almacenes, las fábricas, las oficinas y los locales comerciales- tengan un destino o sirvan a cometidos incompatibles con la idea de privacidad>>". En concreto, el Tribunal Constitucional no ha considerado domicilio los locales destinados a almacenes de mercancías (S.T.C. 228/97), un bar y un almacén (S.T.C. 283/00), unas oficinas de una empresa (A.T.C. 171/1989) o los locales abiertos al público o de negocios (A.T.C. 58/92), entre otros..." (STS de 16 de abril de 2004).

Como es sabido, en virtud de la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la competencia para autorizar la entrada en el domicilio de los ciudadanos para la ejecución subsidiaria de los actos administrativos corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; pero nada se establece en la Ley sobre el procedimiento a seguir en estos casos, a excepción de que la autorización se concederá mediante resolución motivada, es decir, mediante auto contra el que cabe recurso de apelación a un sólo efecto.

Así, el precitado artículo 8.6 de la LJCA (redacción dada por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia) dispone que *corresponderá conocer a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública.*

Al objeto de recabar esta autorización judicial, deberá remitirse al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, no solamente el acto administrativo o resolución que disponga la ejecución subsidiaria, sino también copia de todo el expediente del que trae su causa, acompañando, en su caso, copia del acta redactada por la policía local en la que conste la oposición del interesado; todo ello como antecedentes que sirvan al órgano jurisdiccional para adoptar la resolución que proceda.

Ahora bien esta medida debe ser tomada tras el análisis de las consideraciones del caso, es decir no debe producirse como automatismo legal. En Sentencia de 10 Jul. 2007 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, se dice que: «En estos casos la actuación judicial se circunscribe a garantizar el derecho del art. 18.2 CE, asegurándose de que el interesado es, ciertamente, el titular del domicilio para cuya entrada se solicita la autorización y de la necesidad de dicha entrada para la ejecución del acto de la Administración; que éste, prima facie, sea dictado por la autoridad competente y que aparezca fundado en Derecho; que sea necesario para alcanzar el fin perseguido; y, en fin, que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto



(SSTC 144/1987, FJ 2; 76/1992, FJ 3; 171/1997, FJ 2).

El Juez de la legalidad de la entrada en el domicilio, ciertamente, no es el Juez de la legalidad y de la ejecutividad del acto de la Administración a ejecutar (STC 189/2004, FJ 4); tampoco la intervención judicial tiene como finalidad reparar una supuesta lesión de un derecho interés legítimo, como ocurre en otros casos; antes bien dicha intervención constituye una garantía destinada a prevenir el derecho del art. 18.2 CE.

Aunque ello no quiere decir que la actuación del Juez en garantía del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio sea rituarial o automática, pues para el titular del órgano jurisdiccional no están ausentes determinadas posibilidades de formación de juicio mediante la comprobación de las exigencias constitucionales reseñadas y la ponderación de los intereses en conflicto, en orden a evitar entradas arbitrarias».

Pero en esta sentencia no se entra en la consideración de en qué lugares se requiere la autorización de acceso. Debemos acudir a la Sentencia de 15 Abr. 2009, rec. 99/2009, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, para encontrar este análisis. Así se dice que: «Pues bien, en el caso examinado, tales circunstancias se acreditan debidamente. El segundo punto y objeto de apelación, radica en saber si en este caso, es decir en un local cerrado y privado se requiere autorización judicial para entrar y actuar administrativamente o si por el contrario, ello no es necesario y el Juez carece de competencia o no debe pronunciarse. Pues bien, el art 8.6 de la LOPJ, expone que: "Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública.

Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

Además, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de las autorizaciones para la entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte que haya sido acordada por la Comisión Nacional de la Competencia, cuando, requiriendo dicho acceso e inspección el consentimiento de su titular, éste se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición". Por su parte, el art 91.2 de la LOPJ, determina que: "Corresponde también a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración". Es cierto que no ha sido pacífica la catalogación de los conceptos de domicilio y "restantes lugares". Ahora bien, tras la modificación del art. 51.2 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, conforme al cambio operado por la Ley 53/2002, se determina que: "A los efectos de lo dispuesto en el art. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder



Judicial, y 8.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, únicamente tendrán la consideración de lugares cuyo acceso depende del consentimiento del titular, en relación con la ocupación de los bienes inmuebles expropiados, además del domicilio de las personas físicas y jurídicas en los términos del art. 18.2 de la Constitución Española, los locales cerrados sin acceso al público". Así pues una interpretación integradora y respetuosa con el derecho a la inviolabilidad domiciliaria, a la intimidad e incluso a la propiedad privada, hacen necesaria la autorización judicial para que la ejecución forzosa administrativa se lleve a término. Si así se entiende legalmente para ocupar inmuebles expropiados, no existe motivo alguno para excluir tal requisito en supuestos distintos, en los que la Administración también interviene. Incluso ello supone una garantía para el particular frente a posibles excesos en el ejercicio de la autotutela administrativa. Así por tanto, siendo un garaje un local cerrado que no posee acceso al público, entendemos que se dan los supuestos para que el Juez acordase lo procedente. Como no lo entendió así, nos corresponde ahora decidir lo oportuno y como reseñábamos, la decisión administrativa posee cobertura de legalidad y está dictada en procedimiento adecuado por órgano competente y en su consecuencia debe procederse a acceder a lo solicitado, revocándose la decisión judicial».

En consecuencia, conforme a lo que antecede, si el solar de referencia no se encuentra vallado y por tanto, cerrado al acceso público, entendemos no es necesaria la autorización judicial, para que por el Ayuntamiento se puedan acometer por si las obras de limpieza de referido solar, ateniéndose para ello a lo dispuesto en el art. 191 LSOTEX, arriba transcrito.

Al margen de lo señalado, también podrá iniciarse por el Ayuntamiento, expediente sancionador por infracción de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Badajoz, febrero de 2011