

Expte.

DI-719/2012-10

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE EJEJA DE LOS
CABALLEROS
Avda. Cosculluela, 1
50600 EJEJA DE LOS CABALLEROS
ZARAGOZA**

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18-04-2012 se acordó la incoación de expediente de oficio, en relación con las competencias que a los Ayuntamientos atribuye la legislación urbanística, de inspección y control del estado de conservación de la edificación, a los efectos de dictar las oportunas órdenes de ejecución a los propietarios, o de incoar expedientes de declaración de ruina, para hacer una investigación sobre cuál era el estado del ejercicio de dichas competencias también respecto a los municipios de más de 5.000 habitantes de toda la Comunidad Autónoma.

SEGUNDO.- Asignada su tramitación al Asesor D. Jesús D. López Martín, se realizaron las siguientes actuaciones de instrucción :

1.- Con fecha 20-04-2012 (R.S. nº 4393, de 25-04-2012) se solicitó información al AYUNTAMIENTO de EJEJA DE LOS CABALLEROS sobre la cuestión objeto del expediente, y en particular :

1.- Informe de esa Administración Local, en relación con las actuaciones que por la misma se realizan, en el ejercicio de las competencias que le están atribuidas, en materia de inspección, control y revisión periódica del estado de los edificios, con sucinta referencia a los medios personales, técnicos y materiales destinados a ello, así como a los informes elaborados al respecto por sus servicios técnicos competentes, órdenes de ejecución dictadas o expedientes de declaración de ruina incoados, declaraciones de ruina inmediata y medidas de seguridad adoptadas, y comprobaciones efectuadas sobre cumplimiento de las órdenes dictadas, y sobre actuaciones de ejecución subsidiaria desarrolladas, en caso de incumplimiento de los propietarios requeridos, todo ello a lo largo del último año, y si fuera posible, por referencia comparativa a datos disponibles de años anteriores.

2.- En fecha 7-05-2012 recibimos información municipal :

“Por el presente procedo a dar respuesta a su petición de información relativa a actuaciones municipales en control e inspección periódica del estado de los edificios, órdenes de ejecución y expedientes de ruina:

Este Ayuntamiento no realiza, de forma sistemática, un control y revisión periódica del estado de conservación de los edificios, pues carece de los medios técnicos necesarios para ello, sino que actúa, de oficio o a instancia de parte, cuando tiene constancia del mal estado de conservación de algún edificio y que del mismo pueden derivarse daño para las personas o las cosas.

El Ayuntamiento cuenta con un Arquitecto Municipal, dos inspectores urbanísticos (Agentes de la Policía Local), los servicios administrativos del Área de Urbanismo y el apoyo de la Secretaría Municipal que, entre otras, realizan esta tarea.

Durante el año 2011 se dictaron ocho órdenes de ejecución y se declaró la ruina inminente de un edificio.

En lo que va del año 2012 se han dictado tres órdenes de ejecución sin que se haya tramitado ningún expediente de declaración de ruina.

Habitualmente se señalan medidas provisionales consistentes en el vallado, apuntalamiento, retirada de tejas, aleros y voladizos, vallado de solares, tapiado de puertas y ventanas, etc.

La última ejecución subsidiaria que se llevó a cabo por parte de este Ayuntamiento tuvo lugar en el año 2010 y afectó a la manzana sita en Calle Carasoles números 15 a 29.

Habitualmente no se procede a la ejecución subsidiaria por las dificultades técnicas y económicas que plantea. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de las órdenes de ejecución o declaraciones de ruina se producen en inmuebles del Casco Antiguo, siendo generalmente muy precaria la situación económica de sus propietarios, o incluso, resultando difícil la identificación de dichos propietarios al tratarse de inmuebles abandonados, que forman parte de herencias sin resolver y de los que nadie quiere asumir responsabilidad alguna.

El Ayuntamiento prefiere llevar a cabo políticas activas tendentes a estimular la rehabilitación de vivienda en colaboración con la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de Aragón. Éste es el caso del Área de Rehabilitación Integral de Ejea de los Caballeros, cuyo ámbito abarca todo el Casco Antiguo de esta localidad y que viene funcionando con éxito desde 2007, contribuyendo notablemente a la mejora de la calidad de vida en esa zona.

Todo ello acompañado de un importante esfuerzo inversor durante los últimos años en la mejora de las infraestructuras y de los servicios (vialidad, abastecimiento de agua, saneamiento, alumbrado público, etc.).

Se trabaja también en la creación de Áreas de Tanteo y Retracto en determinadas zonas del Caco Antiguo a fin de incrementar los patrimonios públicos del suelo y mejorar la ordenación y gestión de los espacios urbanos.

Sin otro particular, quedo a su disposición para cualquier otra aclaración que precise en relación con este asunto.”

3.- Con fecha 10-05-2012 (R.S. nº 5030, de 11-05-2012), y aceptando la disposición manifestada en antes reproducida comunicación, solicitamos ampliación de información :

1.- Copias de los informes técnicos emitidos y que fundamentaron las órdenes de ejecución (8 en 2011 y 3 en lo que va de 2012) y declaración de ruina (1 en el año 2011), así como de las resoluciones adoptadas, e informe del resultado de lo actuado en cada uno de los casos.

4.- Con fecha R.S. nº 6137, de 14-06-2012) se dirigió recordatorio de la petición de ampliación de información al citado Ayuntamiento, y, por segunda vez, con fecha 26-07-2012 (R.S. nº 7842, de 27-07-2012), sin que hasta la fecha hayamos recibido respuesta alguna.

II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA.- El artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, encomienda al Justicia de Aragón la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto y dispone, en su artículo 59.2, que en el ejercicio de su función podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.

SEGUNDA.- El artículo 2.2 de la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, reconoce a esta Institución competencia para supervisar la actuación de los entes locales aragoneses en lo que afecta a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón, como es en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Y le faculta en todo caso para dirigirse a toda clase

de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración, con sede en la Comunidad Autónoma (art. 2.3).

TERCERA.- Más adelante, el artículo 19 de la misma Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, establece la obligación general de todos los poderes públicos y entidades afectadas por dicha Ley de auxiliar al Justicia en sus investigaciones, y añade que *“las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.”*

CUARTA.- A luz de las disposiciones antes referenciadas, consideramos que el AYUNTAMIENTO de EJECA DE LOS CABALLEROS, al no dar respuesta alguna a las reiteradas solicitudes de ampliación de información y documentación dirigidas al mismo para instrucción y resolución de la queja presentada, ha incumplido con las obligaciones que la citada Ley 4/1985 les impone para con esta Institución, a la que la entrada en vigor de la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobada por Ley Orgánica, 5/2007, en su art. 59, reconoce plena competencia para supervisar la actuación de los Entes Locales de nuestra Comunidad Autónoma, como ya lo estaba reconocido respecto a la Administración Autonómica, desde el Estatuto de 1982, y Ley reguladora de esta Institución, de 1985.

QUINTA .- Como quiera que la falta de respuesta municipal a la petición de ampliación de información no nos ha permitido profundizar en el soporte técnico de las resoluciones a las que hacía referencia numérica en su informe de 3-05-2012, consideramos procedente recordar a ese Ayuntamiento, con algunas adaptaciones debidas a la sustitución de la anterior Ley 5/1999, Urbanística, por la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, algunas de las determinaciones normativas y de las consideraciones jurídicas consolidadas en la Jurisprudencia relativa a las órdenes de ejecución :

“La autoridad municipal sólo puede ordenar las obras estrictamente necesarias para el fin perseguido. Se ha de requerir formalmente al interesado su realización, detallando y concretando las obras que ha de realizar para mantener su edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, siendo este requisito un presupuesto necesario e ineludible para la validez y eficacia de una orden de ejecución” (TS 9-2-98, 23-6-98).

“Las órdenes de ejecución no pueden ser genéricas, sino que requieren como presupuesto para su validez y eficacia la concreción de las

obras a realizar por el propietario; de tal forma que la ausencia de la concreción determina que el requerimiento de la Administración sea disconforme a derecho” (TS 12-9-97, RJ 6791).

“Los límites legales impuestos a las órdenes de ejecución están en la declaración de ruina, ya que ésta es incompatible con la imposición de obras que no sean las estrictamente necesarias para evitar la caída de la construcción” (TS 18-4-97, RJ 2783; 25-11-97, RJ 8176).

“Con carácter previo a la adopción de la orden de ejecución se han de concretar y pormenorizar cada una de las obras a realizar, de modo que el obligado a hacerlas tenga tiempo y oportunidad para efectuarlas” (TS 3-3-98, RJ 1883)

Recogiendo esa línea jurisprudencial, el art. 164 del Decreto 347/2002, de 19 de Noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, dispone, en su párrafo 3 : *“La orden habrá de ser clara, formalizada por escrito y motivada”.*

“Las órdenes de ejecución que afecten a edificios catalogados han de precisar el informe favorable de las autoridades u organismos competentes en la materia histórico-artística, además de reunir la autorización precisa para cualquier actuación y obra exterior o interior en el edificio. Esta autorización es requisito a la ordenación de cualquier obra” (TS 11-3-97, RJ 1670).

En los expedientes es esencial el trámite de audiencia bajo sanción de nulidad de las resoluciones si su ausencia acarrea la indefensión del interesado.

En el art. 252. 2 de la Ley 3/2009, de Urbanismo aragonesa se explicita que *“salvo en lo supuestos en que pudiera existir urgencia justificada o peligro en la demora, en el expediente de las órdenes de ejecución se dará audiencia a los interesados, detallando las obras y actuaciones que deban realizarse, su presupuesto, plazo de cumplimiento y, en su caso, la cuantía de la subvención administrativa”.*

“La orden de ejecución se ha de notificar al propietario y debe contener preceptivamente una relación detallada de las obras, ya que en caso contrario, se estaría ante una imposibilidad de ejecución que determinaría la nulidad de pleno derecho de la resolución” (TS 3-3-89, RJ 1718)

“Son los propietarios de las edificaciones, y no los administradores de las mismas, los obligados a realizar las obras” (TS 18-7-94, RJ 5544). El art.

252.1 de nuestra vigente Ley de Urbanismo aragonesa impone la obligación de conservación a los propietarios.

Además, la orden municipal ha de contener la concesión de un plazo para su realización de forma voluntaria, transcurrido el cual, la Administración puede proceder a la utilización de los medios de ejecución forzosa, concretamente a la ejecución subsidiaria, sin perjuicio de la imposición de la correspondiente sanción administrativa.

“El coste de las obras realizadas por la Administración cuando las ejecutase por sustitución, está vinculado al presupuestado inicialmente, debiendo, en su caso, poner en conocimiento del interesado requerido las variaciones que estime que vayan a producirse en la ejecución de las obras” (TS 27-12-94, RJ 10396)

Ante el incumplimiento de la orden de ejecución, el art. 255.2 de nuestra Ley 3/2009, de Urbanismo, abre al Ayuntamiento la posibilidad de optar entre la ejecución subsidiaria, la expropiación del inmueble, la aplicación de lo dispuesto en los artículos 221 a 228, o la imposición de multas coercitivas, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder. Y en cuanto a las multas coercitivas, el art. 256.1 establece una periodicidad mínima de un mes entre multa y multa, y vincula su importe máximo al 10 % del coste estimado de las obras ordenadas (de ahí la importancia de su concreción técnica detallada y valoración inicial), y hasta el máximo total del coste estimado de las obras ordenadas, todo ello sin perjuicio de la posibilidad que se otorga al Municipio de optar en cualquier momento por la ejecución subsidiaria. (art. 256.5).

SEXTA.- En cuanto a las dificultades técnicas y económicas que se aducen para justificar la práctica habitual de no proceder a la ejecución subsidiaria, en los casos de ruina que se puedan denunciar, o comprobar de oficio por esa Administración, y la limitación de recursos económicos que se aduce, procede recordar, aunque esa Administración ya es concedora, que la ejecución subsidiaria lo es a costa de los propietarios, por lo que, en esencia, estamos ante un problema de gestión, y sólo en los casos de insolvencia de los propietarios, de resarcimiento parcial del gasto mediante el embargo de la propiedad resultante de la actuación subsidiaria. En todo caso, sí parece razonable que la adopción de las resoluciones municipales relativas a declaración de ruina y consiguiente demolición, se hagan conforme al orden de prioridades, y a la urgencia, que resulten de lo aconsejado por los informes técnicos que obren en poder de esa Administración, en relación con la disponibilidad de créditos presupuestarios, cuya cuantía ha de preverse ampliable, con cargo a los propietarios de los inmuebles objeto de tales actuaciones. Y para los casos de menor urgencia estimada, parece aconsejable que esa Administración acuda a la imposición de multas coercitivas, conforme a lo previsto en arts. 255 y 256 de nuestra Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, de modo que se estimule el

cumplimiento de las obligaciones de conservación y ejecución de obras ordenadas por esa Alcaldía, por parte de los propietarios de inmuebles incursos en dichas situaciones.

SEPTIMA.- Esta Institución, como no puede ser de otro modo, manifiesta expresamente su apoyo a las la políticas municipales tendentes a estimular la rehabilitación de vivienda, con la especial atención prestada a los Cascos Antiguos.

III.- RESOLUCION

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito

PRIMERO.- En relación con la falta de respuesta municipal a nuestra petición de ampliación de información, **formular RECORDATORIO FORMAL al AYUNTAMIENTO DE EJEA DE LOS CABALLEROS**, de la obligación que la Ley 4/1985, de 27 de Junio, le impone de auxiliar al Justicia de Aragón en la investigación de las quejas que ante el mismo se presenten en relación con la actuación de la Administración Pública municipal.

SEGUNDO.- Y formular **RECOMENDACIÓN FORMAL al antes citado AYUNTAMIENTO de EJEA DE LOS CABALLEROS**, para que las actuaciones municipales relativas a expedientes de conservación de la edificación y órdenes de ejecución, partiendo de que es obligación de los propietarios el mantenimiento y conservación en uso de los edificios, de acuerdo con lo señalado en Consideraciones, en actuaciones futuras a que pueda haber lugar se estudien y concreten las obras necesarias para la conservación o su demolición, si procediera, y se valore su cuantía, tanto a efectos de ejecución subsidiaria como de declaración de ruina.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me acuse recibo del Recordatorio de deberes legales y me comunique si acepta o no la Recomendación formulada, y, en este último caso, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, 21 de diciembre de 2012

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE