

Expte.

DI-725/2012-10

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE JACA
C/ Mayor, 24
22700 JACA
HUESCA**

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 4288, de 25-04-2012) se solicitó información al AYUNTAMIENTO de JACA 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 25-05-2012 recibimos información municipal :

“En contestación al escrito del Justicia de Aragón de fecha 20 de abril de 2012 relativo petición de información sobre actuaciones municipales en control e inspección periódica del estado de los edificios, órdenes de ejecución y expedientes de ruina debo comunicarle lo siguiente:

Este Ayuntamiento carece de ordenanza que, en uso de la habilitación que brinda el artículo 257 de la vigente Ley de Urbanismo de Aragón, Ley 3/2009, de 17 de junio, delimite áreas en las que los propietarios vengan obligados a realizar, - y pagar -, inspecciones periódicas de sus edificios e instalaciones. Respetando otras opiniones que pueda haber al respecto desde este Servicio no se comparte la idea de hacer recaer sobre los propietarios de inmuebles antiguos, a su costa, otra nueva obligación de inspección técnica a sumar a las que de hecho ya vienen obligados a soportar por normativa sectorial (por ejemplo en ascensores, o en calderas de calefacción, o en instalaciones de gas... a lo que también habrá que añadir la nueva obligación prevista de obtener la certificación energética...). Por otra parte, el casco histórico de la ciudad que es la zona donde podría darse esta situación, cuenta ya desde el año 1993 con un Plan Especial de Mejora y Conservación cuya aplicación continuada y sin interrupción en estos veinte años ha dado resultados evidentes en cuanto a la conservación y rehabilitación del parque inmobiliario no habiéndose detectado problemas serios de patologías estructurales. Además desde hace cuatro años se cuenta también con la delimitación de un Area de Rehabilitación Integrada (ARI) cuya oficina técnica brinda asesoramiento gratuito a todos los interesados en la conservación y mejora de sus inmuebles y tramita los expedientes de rehabilitación brindando un servicio público al respecto.

El Real Decreto Ley 8/2011 generaliza a partir del 7 de julio de 2012 la obligación de realizar una Inspección Técnica de Edificios (ITE) en todas aquellas localidades de más de 25.000 habitantes por lo que Jaca no se encuentra afectada, ni lo recomendamos a la Corporación de momento, para aplicar dicha obligación.

Por todo lo anterior todas las actuaciones referentes a procedimientos relacionados con órdenes de ejecución o declaraciones de ruina han sido singulares en función de problemas aislados y muy localizados como por ejemplo el que es objeto del expediente tramitado por el Justicia DI-444/2012-10 en Pza Ripa nº 2 donde, incluso, se ha incoado procedimiento de sustitución de la propiedad por incumplimiento de sus deberes. No se lleva, sin embargo, estadística o registro segregado de las actuaciones que se realizan en este campo por lo que no se le puede facilitar datos acumulados o comparativos de los procedimientos incoados al respecto.

En resumen, se considera que más que generalizar por vía legal o reglamentaria obligaciones gravosas para los ciudadanos aunque ello pueda beneficiar a colectivos profesionales particulares, lo que explicaría en parte la proliferación de nuevas exigencias de inspecciones y certificados varios

es la Administración la que debería responder, con los medios que ya le brinda el ordenamiento jurídico vigente a los incumplimientos puntuales que se puedan dar activando sus instrumentos de vigilancia e inspección, reaccionando ante los incumplimientos y brindando asesoramiento público, y gratuito, a los interesados.”

3.- Con fecha 27-06-2012 (R.S. nº 6792, de 29-06-2012) solicitamos ampliación de información, y en concreto :

1.- Rogamos se nos remitan copias de los Expedientes que, en materia de órdenes de ejecución, o ruina, tramitados en el último año, consideren más significativos, y en particular de los informes emitidos por sus servicios técnicos, y de las resoluciones adoptadas.

2.- Y, conforme a lo que ya les interesábamos en nuestra inicial petición de información, sucinta referencia a los medios personales, técnicos y materiales que ese Ayuntamiento dedica a la función a que se refiere el expediente que nos ocupa, esto es, a la inspección y control del estado de conservación de la edificación, en ese municipio.

4.- Con fecha 1-08-2012 (R.S. nº 8125, de 3-08-2012) se dirigió recordatorio de la petición de ampliación de información al citado Ayuntamiento, y, por segunda vez, con fecha 7-09-2012 (R.S. nº 9043, de 11-09-2012), 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 JACA, al no dar respuesta a las reiteradas solicitudes de ampliación de información y documentación dirigidas al mismo para instrucción y resolución del expediente de oficio que nos ocupa, ha incumplido, en relación con dicha ampliación de información solicitada, con la obligación que la citada Ley 4/1985 le 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 adoptadas en la materia objeto de investigación en el expediente que nos ocupa, 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.- Ciertamente, la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto Ley 8/2011, generalizaba la obligación de realizar una Inspección Técnica de Edificios (ITE) sólo para municipios de población superior a 25.000 habitantes, *“... salvo que las Comunidades Autónomas fijen otros estándares poblacionales y en aquellos que las Administraciones incluyan en las áreas o los entornos metropolitanos que delimiten”*. Y dado que el municipio de Jaca no alcanza dicha población, no le es legalmente exigible, hasta tanto la Administración de la Comunidad Autónoma no resuelva ampliar aquel estándar poblacional, implantar la obligatoriedad de dicha inspección técnica.

No era tal el objeto del presente expediente de oficio, si así se ha interpretado por los servicios municipales informantes, sino verificar que los

contenidos y precisión de los informes técnicos emitidos en actuaciones que se vengán realizando normalmente, en los casos aislados que puedan darse, y las resoluciones adoptadas, reúnen las características que se vienen exigiendo por la Jurisprudencia, para el buen fin y la seguridad jurídica de este tipo de expedientes, y a las que antes hemos hecho mención, en Consideración precedente.

En cuanto a la falta de estadística o registro de este tipo de actuaciones, no siendo obligada, nos permitimos aconsejarla, siquiera sea como un instrumento más de información interna y externa, y de autoevaluación de los diferentes campos de actividad administrativa municipal en el ejercicio de sus propias competencias urbanísticas.

SEPTIMA.- Esta Institución, como no puede ser de otro modo, manifiesta expresamente su apoyo a la política municipal tendente a estimular la rehabilitación de vivienda, y a la especial atención prestada al Área de Rehabilitación Integrada (ARI).

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 JACA**, 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 JACA, 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.

Y nos permitimos aconsejar a dicha Administración local el seguimiento estadístico de actuaciones de los servicios municipales de

urbanismo en materia de órdenes de ejecución en materia de conservación de la edificación, a que vienen obligados legalmente sus propietarios, así como en relación con expedientes de ruina, siquiera sea como un instrumento más de información interna y externa, y de autoevaluación de los diferentes campos de actividad administrativa municipal en el ejercicio de sus propias competencias urbanísticas.

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, 26 de diciembre de 2012

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE