

Expte.

DI-730/2012-10

**SRA. ALCALDESA-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ANDORRA
Plaza de España, 1
44500 ANDORRA
TERUEL**

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 4283, de 25-04-2012) se solicitó información al AYUNTAMIENTO de ANDORRA 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.- Con fecha 30-05-2012 (R.S. nº 5696, de 31-05-2012), se hizo recordatorio de la precedente petición de información al Ayuntamiento.

3.- En fecha 20-06-2012 recibimos información municipal :

“Que vistos los escritos con Registro de entrada nº 2994 de 26-4-2012 y nº 3849 de 1-6-2012 Sobre solicitud de las actuaciones llevadas a cabo por este Ayuntamiento, en el ejercicio de sus competencias, en materia de inspección Y control y revisión periódica del estado de los edificios, con descripción de los medios personales, técnicos y materiales destinados a ello, con lsd órdenes de ejecución dictadas etc, a lo largo del último año; se hace constar lo siguiente:

1.-INSPECCIONES REALIZADAS: ORDENES EJECUCION 2011

1) JGL 7-4-2011 – M... I... A...

Trabajos de limpieza y desescombro de los solares de su propiedad sitos en Sector Fuentecilla (UE 20) para conservar el inmueble en condiciones de seguridad., salubridad ...

Orden de ejecución cumplida.

2) JGL 1-2-2011 – T... R... P...

Notificada 23-12-2011. Eliminación o modificación de chimenea para salida de humos en C/ Foz Calanda, 22.

Orden de ejecución cumplida

3) JGL 14-7-2011 – L... Y... Y...

Eliminación o modificación de chimenea para salida de humos en C/ Aragón,88.

Orden de ejecución cumplida.

4) JGL 14-7-2011 - HROS DE J... P... T....

Limpieza y adecentamiento del inmueble de C/ Aragón, 67 con cerramiento de accesos al edificio y finalización de las obras iniciadas, dejándolo en condiciones de seguridad y salubridad.

Orden de ejecución cumplida.

5) JGL 14-7-2011 – R... B... E....

Desmontar rampa metálica de acceso a garaje en C/ Olivo, 20.

Orden de ejecución cumplida.

6) JGL 1-9-2011 – J... P... A...

Limpieza y adecentamiento del inmueble C/ Gargallo, 36. Solicita licencia de obras para el adecentamiento del inmueble.

Orden de ejecución cumplida.

7) JGL 7-4-2011 – D... S... F...

Obras y actuaciones necesarias tendentes a garantizar la estabilización definitiva de la edificación sita en Pza. Iglesia, 6.

Orden de ejecución cumplida

8) JGL 12-2-2012 – B... R... B...

Reparar y consolidar vuelo de balcones en C/ Casimiro Escrig, 8. Licencia de obras concedida en JGL 8-3-2012 para atender el requerimiento.

Orden de ejecución cumplida

9) JGL 22-3-2012 – A... P... T...

Reparar remate lateral de la cubierta, en C/ Joaquín Costa, 9. Licencia de obras concedida en JGL 26-4-2012 atendiendo al requerimiento.

Orden de ejecución cumplida

10) F... A... A...

Informe sobre ruina C/ Alta, 58. Se le insta verbalmente a la reparación de daños. Solicita licencia de obras para su reparación

Orden de ejecución cumplida

13) J... P... A...

Requerimiento limpieza de fachada inmueble C/ Progreso, 1 Solicita licencia de obras para proceder a la limpieza.

Orden de ejecución cumplida

14) JGL 22-4-2010.- E... R... P.... y OTRO.

Obras de consolidación y reconstrucción de la cubierta C/ Aragón, 48, 50 y 52.

Ejecución subsidiaria gestionado y asumido por el Ayuntamiento, estando pendiente de pago por D^a E... R... al Ayuntamiento.

15) Desescombros derribo C/ Pilar, 44. Vecino colindante al Ayuntamiento.

Se le ordenó verbalmente al vecino colindante la retirada de escombros depositados en la planta bajo cubierta a través de una apertura en pared medianera tras la demolición de la cubierta.

Orden de ejecución cumplida

2.- MEDIOS DISPONIBLES:

Este Ayuntamiento dispone de un Servicio de Urbanismo con un técnico fijo y otro técnico de apoyo contratado, para el desarrollo de todas las tareas propias del Servicio y compartidas con el resto de dependencias; sin disponer de un servicio específico en materia de inspecciones.”

4- Con fecha 27-06-2012 (R.S. nº 6898, de 2-07-2012), solicitamos ampliación de información, completando la misma en los siguientes

aspectos:

1.- Con remisión a esta Institución de copias de los informes técnicos emitidos y de las resoluciones adoptadas en cada uno de los Expedientes que nos relacionaban el Informe de su Técnico municipal de fecha 15-06-2012.

2.- Y aclaración de si el salto de numeración de expedientes, del 10 al 13, omitiendo referencia al 11 y 12, de la antes mencionada relación, es un error de numeración, o a qué se debe dicho salto.

5.- Mediante escritos de fechas 1-08-2012 (R.S. nº 8128, de 3-08-2012) y de 7-09-2012 (R.S. nº 9047, de 11-09-2012) , se hicieron sucesivos recordatorios de la petición de ampliación de información al Ayuntamiento.

6.- En fecha 17-09-2012 recibimos del Ayuntamiento de Andorra escrito R.S. nº 2470, de 13-9-2012, adjuntando los documentos solicitados, y aclarando que el salto de numeración de expedientes relacionados en la información inicialmente remitida era un error.

II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

UNICA.- A la vista de las copias de los Informes técnicos que se hicieron llegar a esta Institución, en respuesta a nuestra petición de ampliación de información sobre los expedientes de los que nos había dado cuenta el Ayuntamiento de actuaciones realizadas en 2011, en materia de inspección y control del estado de la edificación, y considerando que tales informes técnicos adolecían de deficiencias que creemos procedente señalar, en orden a una mejora de las actuaciones de sus servicios técnicos, y también de la adecuada seguridad jurídica de las actuaciones y resoluciones administrativas.

En casi ninguno de los informes técnicos que se nos remitieron (así sucede en los expedientes 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 14 y 15), se recogía una valoración económica de las actuaciones que se proponían, y que dieron lugar a las correspondientes órdenes de ejecución. Sólo en el caso del Expte. 8, la resolución, sin soporte de informe técnico (o al menos no se nos remitió copia), sí habla de un valor estimado de lo que se ordenaba.

En el caso del Expte. 9 de los relacionados, sí hay un segundo informe técnico manuscrito sobre el primero emitido que hace valoración económica de la actuación que se propone y del plazo para su ejecución.

En Expte. 6 de los relacionados tan sólo nos consta informe de policía local, no de informe técnico. Tampoco nos consta la emisión de informe

técnico en el Expte. 13.

Y en los Exptes. 10 y 15, la documentación remitida nos lleva a concluir que las actuaciones administrativas fueron verbales, y no por resolución administrativa escrita y fundamentada técnica y jurídicamente. Y a este respecto, procede hacer la consideración de que el art. 55 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, establece como forma general de los actos administrativos la forma escrita.

Por último debemos dejar constancia de que la documentación remitida del expte. 14, llama la atención, no sólo por la ausencia de valoración económica de las actuaciones que se proponían por los informes técnicos municipales, en relación con varios inmuebles, en virtud de denuncia presentada por particular, sino también porque, tras culminar en una ejecución subsidiaria municipal, que se refería a inmueble nº 48 de C/ Aragón, el informe inicialmente remitido a esta Institución parecía señalar como deudora hacia el Ayuntamiento, por dicha ejecución subsidiaria, a quien era denunciante de los casos de incumplimiento del deber de conservación, en lugar de a la propiedad del inmueble sobre el que se actuó subsidiariamente, que son los legalmente obligados.

Por todo ello 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, y por la reciente reforma de esta última por Ley 4/2013, de 23 de mayo, 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, tras su reciente modificación por Ley 4/2013, de 23 de mayo, abre al Ayuntamiento la posibilidad de *“decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria, la expropiación del inmueble, la aplicación de lo dispuesto en los artículos 221 a 228 [los artículos 221, 223 y 224 también se han visto modificados por la citada reforma legal de 23 de mayo], la imposición de multas coercitivas, o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación básica estatal”*. 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).

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 formular

RECOMENDACIÓN FORMAL al antes citado AYUNTAMIENTO de ANDORRA, 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, por sus servicios técnicos se estudien y concreten en sus informes 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.

Si bien son casos puntuales los de actuaciones verbales detectados en nuestra investigación, procede recomendar también que, en su actuación administrativa y en el ejercicio de las competencias que le están reconocidas, se atenga, con carácter general, a la forma escrita, conforme a lo establecido en artículo 55 de la Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y en relación con la mención que el Informe municipal inicialmente remitido hacía a quién debía pagar al Ayuntamiento la ejecución subsidiaria en la que culminaba el expediente nº 14 de los relacionados, que se refería a inmueble nº 48 de C/ Aragón, se revise dicha mención por cuanto no sería ajustado a derecho que dicho pago se exigiera a quien había denunciado la situación de incumplimiento del deber de conservación, en lugar a los propietarios, que son los legalmente obligados, cuando incumplen las órdenes de ejecución dictadas.

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

Zaragoza, 2 de septiembre de 2013

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE