

Expte.

DI-1955/2014-10

**Ilmo. Sr. ALCALDE-PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE TERUEL
PLAZA DE LA CATEDRAL, 1
44071 TERUEL**

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 20-10-2014 se acordó la incoación de expediente de oficio, sobre actuaciones municipales en relación con estado de salubridad y seguridad de solares, inedificación de éstos, deficiencias de vallado o cerramiento, ocupación de espacios en inacabado proceso de urbanización, y sobre edificaciones no terminadas, para hacer una investigación sobre cuál era el estado del ejercicio de dichas competencias en 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 29-10-2014 (R.S. nº 12.546, de 30-10-2014) se solicitó información al AYUNTAMIENTO de TERUEL sobre la cuestión objeto del expediente, y en particular :

1.- Informe de esa Administración Local, en relación con las actuaciones que se vienen realizando, en el ejercicio de las competencias urbanísticas que les están atribuidas, en materia de inspección, control y revisión periódica del estado de limpieza y salubridad, así como de seguridad y calidad ambiental, de espacios, dentro del suelo urbano, o urbanizable en procesos inacabados de urbanización, y solares sin edificar, o de edificaciones iniciadas pero cuyas obras estén paralizadas.

2.- Informe acerca de las actuaciones municipales desarrolladas para fomentar la ejecución de los usos previstos por el Planeamiento para tales terrenos y espacios, o, en su caso, desarrolladas o en proyecto o estudio, para usos provisionales alternativos que puedan redundar en beneficio o al servicio del interés general, hasta tanto se ejecutan las obras de edificación, o de urbanización.

2.- Mediante sucesivos escritos de fechas 10-12-2014 (R.S. nº 14.503, de 11-12-2014) y 16-01-2015 (R.S. nº 712, de 20-01-2015), se hizo recordatorio de la precedente petición de información al Ayuntamiento.

3.- Consta en esta Institución anterior Expediente de oficio, tramitado con referencia DI-977/2011-10, en el que se formuló la siguiente resolución dirigida al Ayuntamiento turolense :

“PRIMERO.- Formular RECORDATORIO FORMAL al AYUNTAMIENTO DE TERUEL, 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.- HACER RECOMENDACIÓN FORMAL al antes citado AYUNTAMIENTO DE TERUEL, para que adopte las medidas procedentes tendentes a formular, tramitar, y aprobar una Ordenanza municipal específica reguladora del deber de conservación de la edificación y revisión técnica periódica de los edificios, en función de su antigüedad, y de su ajuste a las modificaciones normativas que sean de aplicación; para la organización de medios personales y materiales que se consideren más adecuados a un ejercicio eficiente de dicha competencia; y para el establecimiento de un programa de actuaciones de inspección del estado de los edificios, y de las obras de reparación cuya ejecución deba ordenarse, o su declaración de ruina, cuando ésta proceda.

Y, recogiendo la recomendación general formulada en su día al Ayuntamiento de Zaragoza, en resolución dada a quejas concretas, recomendamos al Ayuntamiento de Teruel que se adopten las medidas oportunas para que las actuaciones municipales relativas a expedientes de conservación de la edificación y órdenes de ejecución se ajusten a las determinaciones legales de procedimiento y competencia, y a la Jurisprudencia consolidada, especialmente en cuanto a concreción técnica de las obras a ejecutar, y su valoración, en relación con el límite legalmente establecido del deber de conservación que es el estado de ruina, cuando se den los supuestos legalmente establecidos.”

4.- Mediante escrito de fecha 26-07-2012, desde esta Institución se acusó recibo a la respuesta que nos remitieron, con fecha 14-05-2012 (R.S. nº 8072, de 16-05-2012), dándonos traslado de informe emitido por la Técnico de Control Urbanístico, en relación con la precedente Recomendación, y en cuyo informe se nos hablaba de estar en elaboración una Ordenanza municipal reguladora del deber de conservación de la

edificación y de inspección técnica periódica, y de sujeción de las actuaciones municipales a las determinaciones legales de procedimiento y competencia, y a la Jurisprudencia consolidada en la materia.

Dado que dicho Informe, así como la información aparecida en medios de comunicación, tan sólo nos hablaba de estar en estudio el tema, consideramos, entonces, parcialmente aceptada nuestra Recomendación, sin perjuicio de que, más adelante, volviéramos a solicitar información a ese Ayuntamiento sobre el resultado de los trabajos desarrollados al respecto.

También durante la instrucción del Expediente de oficio que ahora nos ocupa, hemos tenido conocimiento por medios de comunicación (Diario de Teruel, de 3-11-2014), de haberse aprobado inicialmente una nueva Ordenanza reguladora del vallado de solares y obras de construcción. Pero ninguna información oficial, por parte del propio Ayuntamiento, se nos ha remitido al respecto, siendo así que dicha regulación en tramitación afectaba directamente al objeto del presente Expediente de oficio.

5.- Y en otro Expediente reciente (DI-713/2014-10), que hubo de ser archivado sin respuesta de ese Ayuntamiento a la Recomendación formulada, volvíamos a recordar, en su Consideración Jurídica Primera, como ya habíamos hecho también en resolución adoptada respecto al Expte. DI-126/2014, algunas de las determinaciones normativas y de las consideraciones jurídicas consolidadas en la Jurisprudencia relativa a las órdenes de ejecución.

Habiéndose observado en instrucción de algún otro Expediente de queja tramitado en esta Institución, y en los que sí se nos ha remitido documentación municipal, que informes técnicos obrantes en los mismos decían no poder hacer valoración de las obras precisas, y siendo dicha valoración técnica un requisito esencial para la validez de las actuaciones municipales, tanto en orden a la comprobación del cumplimiento de órdenes de ejecución, como a efectos de contratación de su ejecución subsidiaria, y desde luego a los efectos de declaración de ruina, consideramos procedente volver a formular Recomendación a tal efecto, reiterando la ya hecha en Expte. DI-977/2011-10, arriba reproducida.

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 TERUEL, al no dar respuesta alguna a las reiteradas solicitudes de ampliación de información y documentación dirigidas al mismo para instrucción y resolución del expediente, 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 información no nos ha permitido profundizar en el objeto del expediente de oficio 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, por la reforma de esta última por Ley 4/2013, de 23 de mayo, y más recientemente por la aprobación de su texto Refundido por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, 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. 255. 2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo aragonesa, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, se explicita que *“salvo en los 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 actualmente vigente art. 254.1 del Texto Refundido de nuestra Ley de Urbanismo aragonesa, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, 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 modificación por Ley 4/2013, de 23 de mayo, y en su actual redacción del art. 258.2 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, 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 217 a 224, la imposición de multas coercitivas, o cualesquiera otras consecuencias*

derivadas de la legislación básica estatal". Y en cuanto a las multas coercitivas, el art. 259.1 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. 259.5 del Texto Refundido).

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 información, formular **RECORDATORIO FORMAL al AYUNTAMIENTO DE TERUEL**, 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.- Formular **SUGERENCIA FORMAL al antes citado AYUNTAMIENTO de TERUEL**, para que

1.- Dentro de las posibilidades al alcance municipal, de medios personales y técnicos, se procure realizar un inventario de las situaciones a las que se refería nuestra petición de información, y que se den en ese Municipio, esto es, cuál sea el estado de salubridad y seguridad de solares, inedificación de éstos, deficiencias de vallado o cerramiento, ocupación de espacios en inacabado proceso de urbanización, y sobre edificaciones no terminadas.

2.- Y realizado dicho inventario, y cuáles hayan sido las actuaciones, o no, realizadas, se adopten aquellas medidas que, a juicio de esa Administración, se consideren más adecuadas para cumplir con el uso previsto por el Planeamiento municipal, o fomentar actuaciones que, siquiera sea provisional o temporalmente, permitan usos alternativos de interés público.

TERCERO.- Reiterar la **RECOMENDACIÓN formal ya hecha en anterior Expediente de oficio DI-977/2011-10**, que se recoge en Apartado Segundo, punto 3, de antecedentes de esta resolución.

Y se facilite a esta Institución informe acerca del resultado de la tramitación de las Ordenanzas municipales a las que se ha hecho referencia, y de las actuaciones efectuadas en su aplicación, si ya hubieran sido aprobadas definitivamente.

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 Sugerencia y Recomendación formuladas, y, en este último caso, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, 20 de febrero de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE