
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA
Procedimiento Ordinario nº 583/2007-A-A. Sentencia nº 254 (23-09-2009)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

ORDEN DE EJECUCIÓN. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA. OBRAS DE SEGURIDAD EN INMUEBLE.

Carácter urgente de las obras. Fundamentación en los informes obrantes en el expediente y prueba pericial.

Enjuiciamiento únicamente de las obras contenidas en el acuerdo municipal.

Justificación del plazo inmediato concedido para la ejecución de las obras.

Ausencia de informe técnico establecido en la Ordenanza Municipal reguladora del deber de conservación. Infracción procedimental no relevante por no causar indefensión a la parte.

Vicios formales no invalidantes.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D^a Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza a 23 de septiembre de 2009, vistas las presentes actuaciones por Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-juez de este Juzgado; y

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrente: E.,S.A., representada por el Procurador Sr. D. J.A.G.M. y defendida por el Letrado Sr. D. P.G.M.

Recurrido: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. D^a N.C.A. y defendido por la Letrado Sra. D^a. M.A.A.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Resolución de fecha 2 de octubre de 2007, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 17 de abril de 2007.

Resolución de 29 de noviembre de 2007, por la que el Vicepresidente del Consejo de la Gerencia Municipal de urbanismo, resuelve quedar enterado de la ejecución subsidiaria de las obras de desescombro, adopción de medidas de seguridad y reparación y consolidación de fachada, a realizar por la empresa A.T.,S.L., adjudicataria de la contrata municipal de obras urgentes en el Casco Histórico a instancia del Servicio de Patrimonio Cultural Urbanístico, en el inmueble sito en Calle Mayor número 60, Catalogado, toda vez que por la propiedad no se había dado cumplimiento a la orden de ejecución de 17 de abril de 2007.

TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:

Se dicte Sentencia por la que se anule por contraria a derecho la resolución de 2 de octubre de 2007, que confirmó la orden de ejecución dictada el 17 de abril de 2007 y se dicte Sentencia por la que se anule por contraria a Derecho la resolución de 29 de noviembre de 2007, declarando igualmente nulos los actos de ejecución realizados por el Ayuntamiento de Zaragoza en el edificio de la calle Mayor nº 60, por ser actos de ejecución contrarios a Derecho.

CUARTO.- Pretensiones de la Administración demandada:

Se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso formulado en su integridad, por ser los actos administrativos impugnados conformes y ajustados a Derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se alza la recurrente contra la primera de las actuaciones

administrativas recurridas, por entender :

1- Que se infringe el artículo 185 de la LUA, ya que el análisis de las obras requeridas por Gerencia, evidencia que las mismas no tienen el carácter de urgentes, y por ende debió darse audiencia a la parte en el expediente administrativo con expresión de presupuesto, plazo de cumplimiento, cuantía de subvención.....

2- Que se ha vulnerado el principio de Interdicción de la Arbitrariedad Administrativa.

3- Que la resolución impugnada adolece de una falta de motivación generadora de indefensión.

Por su parte y contra la segunda de las actuaciones impugnadas, mantiene:

1- Vulneración de lo dispuesto en el artículo 188.2 de la LUA y artículo 21 de la Ordenanza Reguladora del deber de conservación.

2- Vulneración de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ordenanza de Conservación.

3- Ausencia de todo trámite en el expediente administrativo. Falta de notificación. Indefensión.

4- Ausencia de urgencia, arbitrariedad en la actuación administrativa.

SEGUNDO.- Examinaremos en primer lugar la primera de las actuaciones administrativas impugnadas, consistente en la resolución de 2 de octubre de 2007, que desestima el Recurso de Reposición interpuesto contra la resolución de 17 de abril de 2007, que requería a la propiedad de la finca sita en Calle Mayor nº 60, Catalogado, para que en plazo de “inmediato” procediese a realizar obras de revisión generalizada de cubiertas, canalón, bajantes, fachadas, reparación losas de balcones, dinteles y revoco figurado y agrietado; y posterior pintado de la fachada con diferenciación de elementos arquitectónicos y en los tonos originales para lo que se realizarán catas de decapado en la pintura existentes. Desescombros y limpieza. Adopción de medidas de seguridad.

El artículo 185 LUA, invocado por la parte recurrente en su primer motivo de impugnación, establece:

“1. Los alcaldes podrán ordenar la ejecución de las obras y actuaciones necesarias para conservar edificaciones, terrenos, solares, urbanizaciones y carteles en las condiciones indicadas en el artículo anterior, sin necesidad de que las obras y actuaciones estén previamente incluidas en plan alguno de ordenación.

*2. 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.”*

Por su parte, el artículo 184, del mismo texto legal establece:

“Artículo 184. Contenido

1. Los propietarios de cualesquiera edificaciones, terrenos, solares, urbanizaciones y carteles deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística.

2. La determinación de las citadas condiciones de conservación se llevará cabo por los Ayuntamientos, mediante órdenes de ejecución de acuerdo con lo establecido en los artículos siguientes.

3. Constituirá el límite del deber de conservación de las edificaciones el estado de ruina de las mismas, salvo que el Ayuntamiento opte por alterar dicho estado ruinoso, de conformidad con lo establecido en el art. 192 de esta Ley.”

El expediente administrativo refleja que una queja ciudadana en relación al inmueble que nos ocupa, la Policía Local inspeccionando el lugar mantiene en fecha 18 de mayo de 2006:

*“... se comprueba **que desprende un fuerte olor, hay palomas muertas en su interior, merodean gran cantidad de gatos y tiene los accesos tapiados. Hay una lona protectora que cubre el edificio pero está desgastada por el tiempo no cumpliendo a la perfección con su misión de evitar la caída de cascotes a la vía pública. Se observan vigas de hierro que sobresalen de la fachada y cristales rotos...**”*

Al folio 7 del expediente de inicio, obra informe del Servicio de Inspección

del Ayuntamiento de Zaragoza de 2 de octubre de 2006, en el que se dice:

*“Realizada visita de inspección ocular al edificio de referencia, se ha comprobado que, aparentemente, las obras ordenadas no han sido realizadas. Por lo que deberá requerirse de nuevo la ejecución de las mismas a la propiedad del inmueble. **La situación del inmueble incumple la normativa de salubridad y ornato público, atentando a la conservación del Patrimonio Histórico-Artístico.**”*

Al folio 9, obra informe de la Arquitecta Jefe del Servicio de Inspección de fecha 16 de octubre de 2006, en el que se dice :

“Las obras son urgentes por existir riesgo de desprendimientos a la vía pública”.

Al folio 11, obra nuevo informe de la Arquitecta Jefe, de fecha 13 de marzo de 2007, en el que se dice:

*“Ante la falta de actuación de la propiedad, **el grave riesgo en que se halla el edificio y los reiterados incumplimientos de las órdenes de ejecución no realizando las obras ordenadas, el estado de la edificación constituye un grave incumplimiento a la seguridad y al ornato público.***

Por lo que deberá requerirse de nuevo con carácter de urgencia e imponer sanción acorde con la gravedad del caso”.

A su vez, al folio 13, obra informe de 23 de marzo de la Arquitecta del Servicio, en el que se hace constar :

“Realizada visita de inspección ocular, se ha comprobado el deficiente estado en que se encuentra el edificio de referencia. Por lo que deberá requerir a la propiedad del inmueble para que realice las obras abajo indicadas, tendentes a la conservación del edificio y en evitación de daños a personas o cosas:

1-Revisión generalizada de cubiertas, canalón y bajantes.

2-Revisión generalizada de fachadas, reparación de losas de balcones, dinteles y revoco figurado y agrietado, y posterior pintado de la fachada con diferenciación de elementos arquitectónicos y en los tonos originales para lo que se realizarán catas de decapado en la pintura existente.

3-Desescombro y limpieza.

4-Adopción medidas de seguridad”.

Tras ello se dicta la resolución de abril de 2007.

Pues bien, al objeto del análisis del presente motivo de impugnación, ha de partirse de que, lo que aquí se enjuicia es la bondad del acto administrativo impugnado en sí mismo, es decir, en su íntegro y último contenido, desconectándose tal enjuiciamiento de las obras que en definitiva, haya podido llevar a cabo el Ayuntamiento, alejándose o no del mencionado acto a través de posibles actuaciones materiales, insistimos, que no constituyen en modo alguno el objeto de la litis.

Dicho esto, ha de concluirse que ninguna de las pruebas practicadas por la recurrente desvirtúa el carácter de urgencia y necesidad por tanto de la actuación administrativa, fundamentada en los informes obrantes en el expediente y antes especificados. Concretamente y la prueba esencial a tal efecto propuesta por la propia actora (pericial del Arquitecto Sr. D. J.F.N.C.), se inicia manteniendo:

“... 2. ENCARGO DEL PRESENTE INFORME

A consecuencia de su estado actual, y de los requerimientos del Ayuntamiento de Zaragoza, la propiedad del inmueble realizó una serie de obras dirigidas a la seguridad necesaria de la edificación, apeando parcialmente las plantas y tomando una serie de medidas para evitar el daño a terceras personas.

Como se observa en la fotografía se apuntalaron interiormente elementos estructurales más deteriorados.

Exteriormente, se instaló un andamio perimetral, ahora retirado por el Ayuntamiento de Zaragoza, con una malla que recubría totalmente la fachada, para evitar la caída de objetos a los viandantes y evitar de esta forma el posible peligro existente.

No obstante -sigue- el Ayuntamiento de Zaragoza, ha emprendido una serie de obras de reparación, que como ya se indicará en el presente informe técnico, que van encaminadas fundamentalmente a reponer el aspecto estético del edificio, antes de consolidar los elementos necesarios para su estabilización.

Por ello y ante la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza, la parte encargante nos encomienda el análisis de las obras efectuadas en el edificio, para

discernir si éstas eran necesarias a la actuación o ha sido una pura forma de embellecer el estado ruinógeno del edificio...”

Tras ello sigue enumerando las obras entiendo ha realizado el Ayuntamiento, y, concluye que han consistido en la reparación de aspectos exteriores de acabado de la fábrica de ladrillo, así como los del enfoscado de las fachadas exteriores, jambas y balcones incluidos, terminando la actuación con pintura en tono gris claro, limpiándose el muro exterior de fábrica de ladrillo macizo. Añadía que se habían cerrado los huecos inferiores, e incluso algunos de los pisos superiores, pintando en color asalmonado el fondo del hueco, así como que se había pintado la carpintería exterior de las viviendas, reparado la primera teja del alero y reponiendo algunas bajantes y que se había pintado la cerrajería del edificio con esmalte de color negro, pintándose finalmente un gran mural en la fachada que hace la esquina con la calle San Cristóbal que se ve desde la calle Mayor.

No podemos olvidar que lo que constituye el objeto del enjuiciamiento es la resolución de 17 de abril, que ordenaba la realización de determinadas obras en plazo de inmediato, consistiendo dichas obras en:

1-revisión generalizada de cubiertas, canalón, bajantes, fachadas, reparación losas de balcones, dinteles y revoco figurado y agrietado.

2-posterior pintada de fachada con diferenciación de elementos arquitectónicos.

3-desescombros y limpieza, y

4-adopción de medidas de seguridad.

Decimos esto, porque una cosa es el contenido de la resolución -único objeto de la litis- y otra cosa es lo que finalmente haya podido o no realizar materialmente el Ayuntamiento, excediéndose o no -no entramos aquí- del contenido de la resolución y de lo ordenado, ahora bien, lo único enjuiciable por ser lo único recurrido, insistimos, es la resolución de 17 de abril y su contenido, no una posible actuación en exceso de tal resolución y por tanto en un posible supuesto de “vía de hecho”. Ahora bien, lo cierto es que la pericial mencionada, no pone de relieve, más bien todo lo contrario, que la resolución no sea conforme a Derecho y que las obras y su urgencia fueran necesarias y real esta última, cuando como es el caso, el propio perito viene a reconocer (lo hemos expuesto más arriba) que a consecuencia de su estado y de los requerimientos del Ayuntamiento, la propiedad del inmueble -dice- realizó una serie de obras dirigidas a garantizar la seguridad necesaria de la edificación, apeando, parcialmente las plantas y tomando una serie de medidas para evitar el daño a terceras personas. Pues bien, el expediente administrativo parcialmente expuesto más arriba, lo que viene a demostrar es que las medidas adoptadas por la propiedad eran insuficientes cuando como es el caso, la visita de la Policía Local refleja que pese a la lona instalada por la propiedad (malla, dice el perito), la caída de cascotes a la vía pública no se había evitado, atendido el estado de la misma. Por otra parte la propia especificación de las obras que consta en la resolución, excluye la evidencia de entrada de un exceso en la orden de ejecución, incluso y también en lo que se refiere a la pintura de fachada que ordena -otra cosa será lo efectivamente realizado que, reiteramos, aquí no se analiza- ya que en el expediente obran datos administrativos suficientes (desprendimiento de olor, lugar de cobijo de animales, concretamente gatos...) que exigían una actuación no sólo de “seguridad” sino de “salubridad”, protegida igualmente en los artículos antes mencionados de la LUA (artículos 184 y 185), lo que excluye, insistimos, considerar que la resolución incurre en un exceso inadmisibles e innecesario, así como que no existiese urgencia (nos remitimos a los datos al respecto obrantes al expediente).

Entendemos en su consecuencia que la prueba practicada -tampoco el resto de las testificales- en modo alguno ha desvirtuado la urgencia y necesidad de la actuación, y entendemos por tanto que procede la íntegra desestimación del motivo de impugnación aquí analizado, y por ende, la posibilidad de entender que la Administración haya incurrido en suerte alguna de arbitrariedad en lo que a la resolución analizada se refiere, ni -a la vista de lo hasta aquí expuesto- en una supuesta falta de motivación (nos remitimos una vez más y fundamentalmente a los datos que al respecto obran en el expediente administrativo y antes hemos resaltado), que haya causado suerte alguna de indefensión a la actora.

Procede por tanto la íntegra desestimación de los motivos de impugnación

esgrimidos contra la resolución de 17 de abril de 2007.

TERCERO.- En segundo lugar, la actora recurría la resolución de 29 de noviembre de 2007, por la que el Consejero competente quedaba enterado de la ejecución subsidiaria, decía de las obras acordadas en la resolución de 17 de abril de 2007.

Contra esta actuación, se esgrimen los siguientes motivos de impugnación:

1-Vulneración de lo dispuesto en el artículo 188.2 de la LUA y artículo 21 de la Ordenanza reguladora del Deber de Conservación.

2-Vulneración de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ordenanza de Conservación.

3-Ausencia de todo trámite en el expediente administrativo. Falta de notificación. Indefensión.

4-Ausencia de urgencia, arbitrariedad en la actuación administrativa.

En primer lugar como vemos, se mantiene la vulneración del artículo 188.2 de la LUA y artículo 21 de la Ordenanza Reguladora del Deber de Conservación.

El artículo 188.2 LUA, establece:

“Artículo 188. Cumplimiento

1. La orden de ejecución no eximirá del deber de presentar la documentación técnica o proyecto, en su caso, de las obras, a fin de que el Ayuntamiento compruebe su adecuación a lo ordenado.

Incumplido el plazo establecido en la orden de ejecución, el Ayuntamiento podrá optar entre la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder.”

Debe partirse de que la orden de ejecución ordenaba las obras de que se trata en el “plazo DE INMEDIATO”, y siendo la misma de 17 de abril de 2007 y desestimándose el recurso de reposición interpuesto contra la misma en fecha de octubre del mismo año, no siendo hasta el 29 de noviembre de 2007, que el Ayuntamiento acuerda dar lugar a la ejecución subsidiaria, entendemos que esta actuación no puede entenderse, "infractora" del plazo conferido, máxime cuando desde la primera resolución hasta su ejecución y pese a la urgencia que hemos entendido existente y acreditada, transcurren más de 7 meses, sin que antes, pese a conocer perfectamente su contenido, conste actuación alguna de la actora tendente a dar eficaz cumplimiento a la reiteradamente mencionada orden de ejecución.

Seguidamente, la Ordenanza reguladora del deber de conservación, edificación e inspección técnica de edificios, establece en su artículo 21 (artículo que se entiende infringido):

"1. En cualquier momento podrá el municipio optar por el procedimiento de ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución, sin perjuicio de seguir el correspondiente procedimiento de apremio...

2. La realización de las obras en ejecución subsidiaria requiere con carácter previo, y salvo supuesto debidamente motivados de emergencia, la elaboración de un presupuesto estimado, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 4 de este artículo. Dicho presupuesto se comunicará a la propiedad de la finca a los efectos de que efectúe las alegaciones oportunas. En dicha comunicación se le apercibirá igualmente de que si no realizare las obras en el plazo que se conceda, que será igual al fijado en la orden de ejecución incumplida, se procederá a la ejecución subsidiaria de la obra.

3. Incumplido el plazo otorgado en el número precedente, se dictará decreto de ejecución subsidiaria, que contendrá el importe de la valoración de las obras a realizar, que podrá ser liquidada a cuenta y requerido el pago con antelación a reserva de la liquidación definitiva....

4. Cuando se adopten medidas de seguridad por ejecución subsidiaria u obras de reparación con carácter de emergencia y por la complejidad de las mismas, urgencia o desconocimiento del alcance real de los daños, no se pudiera avanzar un presupuesto estimado de su coste con un mínimo rigor técnico, deberá justificarse en informe técnico de forma ineludible la causa de esta imposibilidad. En estos supuesto, dado el carácter urgente de la actuación, se podrá prescindir de la tramitación prevista en los párrafos precedentes, dándose cuenta a la propiedad del inmueble del informe aludido”.

Pues bien, que en nuestro caso nos encontrábamos ante un supuesto de actuación “urgente” es algo que ya hemos considerado acreditado y por tanto, como dice la Ordenanza en el artículo expuesto, tal circunstancia eximía a la Administración de acudir a la tramitación prevista, dándose cuenta, eso sí, a la propiedad de un informe que ponga de relieve la urgencia o desconocimiento del alcance real de los daños y por tanto la imposibilidad de avanzar un presupuesto estimado de su coste con un mínimo rigor técnico, justificándose en el informe la causa de esa imposibilidad.

Pues bien, siendo cierto que dicho informe no existe, también entendemos que dicha infracción procedimental no constituye en sí misma una causa de “nulidad de pleno derecho” con capacidad anulatoria directa y per se de la actuación administrativa impugnada, sino en su caso, un supuesto o vicio de anulabilidad, que para llevar consigo los efectos anulatorios pretendidos debería haber ocasionado suerte alguna de indefensión a la parte que lo esgrime, indefensión ésta que ni se detecta y ni siquiera se esgrime, lo que ha de llevarnos a la desestimación del motivo de impugnación aquí analizado.

En segundo lugar, la parte entiende vulnerado el artículo 16, de la Ordenanza antes mencionada, conforme al cual:

“1. Si un servicio municipal apreciar la existencia de un peligro grave e inminente, adoptará las medidas que estimare oportunas para evitarlo sin necesidad de acto administrativo previo.

2. Dichas medidas serán las que técnicamente se considere imprescindibles para evitar el peligro inminente y podrán consistir en desalojos provisionales, clausuras de inmuebles o partes de éstos, apeos, apuntalamientos, demoliciones, cerramientos u otras análogas; debiendo observarse, en cualquier caso, el principio de intervención mínima...”

Pues bien, ni es el caso que nos ocupa, ya que aquí sí existe acto administrativo previo, lo que impide la aplicación del artículo, ni tiene razón la recurrente, conforme a todo lo que hasta aquí se ha expuesto, en relación a que no existiese peligro urgente.

En su consecuencia procede la desestimación del motivo de impugnación aquí analizado.

En tercer lugar la actora mantiene que ha existido una ausencia de todo trámite en el expediente, falta de notificaciones, indefensión....

Pues bien, el propio hecho de que la recurrente se encuentre impugnando la actuación que entiende viciada (ejecución subsidiaria) pone de manifiesto, al menos, su conocimiento final de la misma y la posibilidad de reacción y defensa contra ella, no pudiendo entenderse que exista suerte alguna de indefensión que deba llevarnos a la estimación del motivo de impugnación de que se trata y a la posible anulación de la actuación administrativa, sin perjuicio todo ello de las responsabilidades que una actuación ilegítima pudieran haber supuesto para el Ayuntamiento.

Por otro lado, no cabe que el recurrente mantenga supuestos desconocimientos o falta de notificaciones a otros copropietarios del edificio (que pese a todo reconoce, estaban el corriente por haber sido advertidos por la anterior propietaria del inmueble), ya que serían éstos, los únicos legitimados para esgrimir tal supuesto vicio o defecto del expediente administrativo.

Entendemos por lo expuesto, que procede la desestimación del motivo de impugnación que aquí se analiza, así como el último de los esgrimidos, en el que se vuelve a mantener la ausencia de urgencia y arbitrariedad en la actuación administrativa, que entendemos ha sido ya suficientemente analizado a lo largo del contenido de la presente.

Debe procederse a la íntegra desestimación de la demanda.

CUARTO.- No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas.

FALLO

DESESTIMAR el recurso P. Ordinario nº 583/2007-AA, interpuesto por E.,S.A., con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación

administrativa a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de hecho de la presente, y en consecuencia:

PRIMERO.- Declarar conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida.

SEGUNDO.- No efectuar una especial imposición de las costas causadas.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza.