
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 786/1998. Sentencia de 27-04-2002

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

ORDEN DE EJECUCIÓN. OBRAS DE REHABILITACIÓN.
Pasaje del Comercio y de la Industria.

Ilma. Sra.

MAGISTRADA

D^a Isabel Zarzuela Ballester

En Zaragoza, a veintisiete de abril de dos mil dos.

En nombre de S. M. el Rey.

Es objeto de impugnación el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 27 de febrero de 1998, de requerimiento de realización de determinadas obras en el Pasaje del Comercio y de la Industria de Zaragoza, y otros extremos.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 11.696.081 ptas. (7.029,44 euros).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 3 de junio de 1998, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.— Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se declare nulo y no conforme a derecho el acuerdo impugnado y se condene al Ayuntamiento de Zaragoza a abonar las obras de rehabilitación del Pasaje del Comercio y de la Industria (como mínimo, en la parte que afecte a las edificaciones propiedad del recurrente), resarciendo económicamente al recurrente y demás propietarios afectados de los gastos y perjuicios económicos que pudieran derivarse del acuerdo impugnado.

TERCERO.— La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimara el recurso.

CUARTO.— Recibido el juicio a prueba, se practicó la solicitada con el resultado que consta en autos, y, tras evacuarse el trámite de conclusiones y quedar

pendiente de señalamiento, se dictó providencia con fecha 28 de febrero de 2002, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ, y el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno de este Tribunal Superior de Justicia, en aplicación de aquella, del 10 de diciembre de 1998, se acordó que, para el conocimiento y resolución del presente recurso, se constituyera la Sala exclusivamente con el Magistrado ponente, firme la cual se acordó traer los autos a la vista con citación de las partes para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Se impugna en el presente proceso por la parte actora el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 27 de febrero de 1998, por el que se acordó requerir a la Propiedad de la finca ubicada en Plaza del Pilar (Pasaje del Comercio y de la Industria), para que en el plazo de quince días, proceda a realizar las obras de mantenimiento y conservación del denominado Pasaje de la industria o del Comercio en aquellas zonas que resulten de su propiedad, eliminando los añadidos adosados a las fachadas y recuperando las mismas a su estado original con decoraciones y pilastras, adecuando asimismo la roturación comercial del Pasaje conforme a la Normativa de aplicación al Casco Histórico, todo ello bajo dirección técnica que en cualquier caso deberá contar con la supervisión municipal. Todo ello, se decía en dicha resolución, en evitación de daños a personas y cosas y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 21 y 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, art. 10.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística y Ordenanza 8.5.4 de las Generales de Edificación, deber legal que se incrementa en los supuestos de edificios catalogados en virtud del PGOU de Zaragoza de 1986, conforme a lo dispuesto en su título VIII (art. 8.1.8) y en el art. 11 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español; y con la advertencia de que de no procederse a la ejecución de las obras ordenadas, se podrían ejecutar subsidiariamente por el Ayuntamiento y a costa de la propiedad, con arreglo al Proyecto y Memoria Valorada del Ayuntamiento, cuyo importe ascendía a la cantidad de 11.154.99 pesetas, para Pl. del Pilar nº... y de 11.969.081 pesetas para Pl. del Pilar nº ..., no incluyéndose en este presupuesto la pavimentación e iluminación porque serían realizadas por el Ayuntamiento.

SEGUNDO.— Entrando, con carácter previo, en el examen de la causa de inadmisibilidad opuesta por la representación de la Administración demandada, falta de legitimación activa del recurrente para impugnar el acuerdo recurrido, debe ponerse de manifiesto, para su desestimación, que el acto recurrido se dirigió a la Propiedad de la finca ubicada en Plaza del Pilar número..., y ha sido suficientemente acreditado que el inmueble número...de la Plaza del Pilar pertenece pro indiviso a diversos propietarios, entre ellos al recurrente, con una participación indivisa del diez por ciento, por lo que es evidente su legitimación para el ejercicio de acciones en defensa de la comunidad.

TERCERO.— Sostiene, en primer lugar, el recurrente, la nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado por ausencia total del procedimiento y por haberse producido indefensión.

Tal alegación no puede prosperar. El acto impugnado por el que acordó requerir —únicamente— a la propiedad de las fincas ubicadas en Plaza del Pilar números ... y ... para que, en el plazo de quince días, procediesen a realizar las obras de mantenimiento y conservación del denominado Pasaje de la Industria y del Comercio que especificaba, implícitamente acogió alguna de las objeciones opuestas por el recurrente contra el de 6 de abril de 1997, objeto del recurso contencioso administrativo 1539/97 —acuerdo anterior respecto al que el actualmente impugnado considera el recurrente es en buena medida reproducción—, en el que el recurrente pudo alegar cuanto estimó oportuno en defensa de sus intereses y proponer las pruebas que consideró pertinentes, no especificando qué argumentos hubiera podido alegar entonces que fueran de imposible alegación posterior; siendo de citar al respecto las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1997, 28 de septiembre de 1995 y 14 de octubre de 1992.

CUARTO.— En cuanto al fondo de la cuestión objeto de debate, la doctrina jurisprudencial aplicable al respecto y resumida en la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 1997, a la que se refiere la más reciente de 26 de febrero de 2001, señala que: «El ordenamiento urbanístico establece una definición del contenido normal del derecho de propiedad del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. En este sentido la Administración ostenta potestad para dictar, en el ejercicio de sus funciones de policía en materia urbanística, órdenes de ejecución de obras dirigidas a los propietarios de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles (art. 181. 1 de la Ley del Suelo y art. 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978 con la finalidad de evitar que su deficiencia ocasione riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene, y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la «imagen urbana» (sentencias de 30 de diciembre de 1989 y 27 de febrero de 1990). Estas potestades deben ejercerse previa instrucción de un expediente que se tramite con las debidas garantías; se debe comprobar en el mismo la necesidad de las obras, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y «favor libertatis» (art. 6.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) y se debe requerir formalmente al interesado su realización, detallando y concretando adecuadamente cuáles son las obras a realizar. Las sentencias de 2 de enero de 1992 y de 23 de enero de 1987 citan, ambas, una nutrida jurisprudencia anterior y declaran, en el sentido que acabamos de expresar, que todo tipo de obra exige, por su propia naturaleza y disposición reglamentaria, la redacción de un proyecto o estudio previo en que se detallen las exigibles, con base a unas inexcusables exigencias por razones de seguridad o salubridad, por lo que no son admisibles intimaciones genéricas o carentes de precisión. El requisito de la previa concreción de las obras a realizar y su presupuesto, en la medida de

lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, constituye por ello un presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia de una orden de ejecución. Sin dicha precisión no podría saberse si las obras ordenadas se subsumen dentro en los supuestos que contemplan el artículo 181 de la LS y el artículo 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística y el administrado destinatario de la orden no estaría, en fin, en condiciones de cumplir el requerimiento u orden de ejecución».

QUINTO.— Al respecto, se alega por la actora: notoria insuficiencia de los informes técnicos a efectos de justificar las obras ordenadas; infracción del principio de especificación de las obras que deben materializarse; ausencia de intervención de las autoridades culturales en materia de Patrimonio Cultural; imposibilidad de cumplimiento de los términos de la orden de ejecución al exigirse una intervención global; y que las obras ordenadas superan el deber de conservación de la propiedad, cuestiones a las que dio cumplida respuesta la Sentencia de la Sala, de fecha 12 de febrero del presente año, recaída en el recurso 1539/97, cuyos fundamentos se reproducen para llegar al mismo pronunciamiento desestimatorio del recurso. «QUINTO.— Se alega, en segundo lugar, la ausencia de informes técnicos que justifiquen las obras ordenadas y la falta de especificación de las que deben materializarse. Motivos que deben ser, así mismo, rechazados toda vez que, aparte de anteriores informes que obran en el expediente administrativo remitido —como el de 12 de mayo de 1995 en el que ya se proponía que se requiriese a las distintas Comunidades de propietarios la rehabilitación del Pasaje, aunque finalmente sólo fue requerida la de Plaza del Pilar nº...—, la resolución aquí impugnada fue precedida del informe emitido por la Arquitecto Jefe de la Unidad de Registros de Solares, Terrenos sin urbanizar, Conservación de Edificios y Patrimonio Histórico-Artístico, tras girar visita de inspección a la vista de parte de intervención del Cuerpo de Bomberos y de la Policía local, en el que tras hacer referencia a su catalogación con la categoría de interés arquitectónico, pone de manifiesto el deficiente estado en que se encontraba por las numerosas filtraciones y humedades que habían afectado a las decoraciones y a la perfilería sustentante, que se estaban produciendo desprendimientos y una progresiva degradación del pasaje —por lo que entendía que debían realizarse con carácter de urgencia—; constatando, así mismo, la existencia de varias bajantes vistas que agredían física y estéticamente al conjunto, y numerosos rótulos sin la preceptiva licencia y que incumplían la normativa vigente para edificios catalogados; y tras especificar las obras para cuya realización debían ser requeridas las distintas comunidades —luego recogidas en la resolución impugnada—, proponía la ejecución subsidiaria de las mismas con arreglo al Proyecto y Memoria Valorada del Ayuntamiento, cuyo importe ascendía a la cantidad de 35.272.011 pesetas; obrando en el expediente administrativo remitido únicamente el presupuesto desglosado de la rehabilitación del Pasaje por Edificios afectados —sin que se llegara a interesar por el recurrente la aportación del proyecto completo, como ampliación del expediente, ni en período probatorio—. Existe, por tanto y pese a lo que se alega, un informe técnico que justifica, aunque breve sí suficientemente, las

obras a realizar, y, por otra parte, en el mismo y después en la resolución impugnada, quedan éstas debidamente especificadas, quedando concretadas en la rehabilitación del Pasaje, mediante la eliminación de añadidos y recuperación de las fachadas originales del mismo con decoraciones y pilastras, y eliminación de los rótulos colgantes con banderolas, entre ellos, el correspondiente al inmueble del recurrente —«H. L. T.»—; máxime la remisión que se hace al Proyecto y Memoria Valorada del Ayuntamiento, del que consta el presupuesto en las actuaciones, y en el que figuran pormenorizadamente todas y cada una las distintas partidas a ejecutar desglosadas por edificios afectados, ascendiendo las obras presupuestadas a cargo de los propietarios del inmueble nº ... de la Plaza del Pilar —con IVA incluido a 12.883.182 pesetas—. Presupuesto que si bien no consta en el expediente que se le diera traslado al recurrente, es lo cierto que, pese a lo que alega, sí lo debió conocer con anterioridad a la interposición del recurso, desde el momento en que en el escrito de interposición fijó la cuantía del recurso en 13.000.000 pesetas al ser —según decía— lo que le correspondería pagar al inmueble de que era propietario para rehabilitar el Pasaje «en función de lo estimado por el propio Ayuntamiento para la rehabilitación total del Pasaje». En definitiva, y siguiendo la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1998, las obras están perfectamente concretadas en el acto impugnado, y el contenido de las mismas se ajusta al principio de proporcionalidad al limitarse la orden a las obras descritas, necesarias para el arreglo de los deterioros apreciados, afectantes fundamentalmente al ornato público —en relación con la catalogación del Pasaje, la situación del mismo en el casco urbano de Zaragoza, en la plaza de Nuestra Señora del Pilar, y a lo que ha de agregarse, además, la propia seguridad de los numerosos viandantes que lo utilizan ante los deterioros del mismo, con posibles desprendimientos de materiales, como así ha ocurrido, habiendo sido precisa la intervención de los bomberos y de la Policía Local. SEXTO.— Por lo que se refiere a la alegada ausencia de autorización por los órganos responsables en materia de Patrimonio Histórico-Artístico, su rechazo viene determinado por el hecho de que, como se hace constar en la certificación emitida por la propia Dirección General de Cultura y Patrimonio, del Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón —que sería el órgano competente para emitirla—, si bien los inmuebles de la Plaza del Pilar —y, por tanto, el número 11— se encuentran afectados por la incoación del expediente de declaración de Conjunto Histórico-Artístico publicada en el BOE de 26 de abril de 1976, no es precisa la autorización por parte de esa Dirección General en relación a las obras en cuestión del Pasaje al no encontrarse dentro de ningún área de intervención delimitada a que se refiere el apartado 12.1 del Decreto 52/1986, de 16 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre la aprobación definitiva de la Adaptación— Revisión del Plan General Municipal de Zaragoza, considerándose por ello que existe competencia urbanística directa municipal. Por lo demás, esta Sala, en anteriores ocasiones, ya ha estimado innecesaria la referida autorización en supuestos análogos. SÉPTIMO.— Objeta el recurrente la imposibilidad de cumplimiento de la orden de ejecución impugnada, al exigir una intervención global. Pues bien, tal motivo impugnatorio no puede ser ya mantenido desde el momento en

que la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento demandado de fecha 27 de febrero de 1998 a la que se ha hecho alusión, vino a modificar en este aspecto la resolución impugnada, al requerir a la propiedad de las fincas ubicadas en Plaza del Pilar números ... y ... para que procediesen a realizar las obras de mantenimiento y conservación del denominado Pasaje de la Industria o del Comercio en aquellas zonas que resultasen de su propiedad. OCTAVO.— Por último, se alega que las obras ordenadas superan el deber de conservación, de acuerdo con el artículo 183.2.b) de la Ley del Suelo de 1976, al ser el coste de la reparación superior al 50 % del valor de las partes del edificio afectadas. Motivo que también debe ser desestimado toda vez que, aparte de no haberse instando la declaración de ruina, del informe pericial aportado no puede deducirse que el inmueble se encuentre en tal situación, pues en la valoración únicamente se tiene en cuenta las superficies del pasaje y de las plantas baja y primera del inmueble, no existiendo ni siquiera indicios de que el edificio pueda encontrarse en situación de ruina. Y es que, como se recuerda en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2000, «la posibilidad de la declaración de ruina total o parcial esta íntimamente relacionada con el concepto de unidad predial, de tal modo que si se aprecia tal unidad no puede ser declarada la ruina parcial del edificio, aunque alguno de sus componentes se encuentre en buen estado», añadiendo que «todos los elementos arquitectónicos, estructural o funcionalmente relacionados, forman un cuerpo constructivo único y por ello la declaración de ruina o su denegación se extiende a toda la edificación con independencia de que el estado ruinoso se presente en la obra construida o solamente en parte de ella, de modo y manera que la ruina parcial es una excepción que sólo puede darse en el caso de edificaciones complejas, con dos o más cuerpos estructural o funcionalmente separables, autónomos o independientes, por lo que para la existencia de ruina parcial es preciso que sean perceptibles dos o más cuerpos del edificio con propia autonomía estructural, concebida ésta en función no sólo de una ocupación aislada de uno respecto a los demás, sino fundamentalmente desde la independencia arquitectónica que permita el derribo de uno sin mengua ni repercusión del mantenimiento de su normal estado e integridad de los restantes cuerpos o partes de la finca —lo que no ocurre en el presente caso»—.

SEXTO.— No se aprecian motivos para un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

En atención a lo expuesto este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

FALLO

PRIMERO.— Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo número 786 de 1998, interpuesto por D. M. O. C., contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente sentencia.

SEGUNDO.— No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronuncio, mando y firmo.