



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

*ASUNTO: URBANISMO*

**Posibles soluciones para resolver los problemas planteados por una vivienda que están en malas condiciones y localización de herederos.**

**230/12**

FD

\*\*\*\*\*

**INFORME**

**I. ANTECEDENTES.**

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha X de agosto de 2012, tiene entrada en la Oficialía Mayor, escrito del Ayuntamiento de XX en relación con una vivienda de la localidad que se encuentra en malas condiciones, mediante el que se solicita informe jurídico en relación el procedimiento para localización de los herederos y resolver el problema de la vivienda.”



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

- Junto con la solicitud de informe se remite escrito en el que se hace constar:  
*“El caso que se nos plantea es relativo a una mujer vecina del pueblo que falleció en 199X; en su testamento al no tener herederos forzoso nombró herederos de todos sus bienes al Asilo de XX” y al “Orfanato XX”.*  
*Entre sus bienes se encuentra una vivienda en el pueblo, que está en malas condiciones; no se encuentra en ruina inminente ni probablemente en ruina técnica pero causa perjuicios a sus vecinos por temas de humedades y malos olores. Hemos intentado ponernos en contacto con los herederos que aparecen en el testamento, Asilo “X” y al “Orfanato X”, sin haberlo logrado.”*
- También se acompaña copia del testamento otorgado por la vecina, con fecha 9 de febrero de 1979.

## II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- \* Constitución Española de 1978 (CE).
- \* Ley 7/1985, de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- \* Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- \* Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2010, de 20 de junio (TRLS)
- \* Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (en adelante LSOTEX), modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre y la Ley 9/2011, de 29 de marzo (LSOTEX).
- \* Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (RDU).

## III. FONDO DEL ASUNTO.

---



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

1º. Reconocido el derecho a la propiedad privada en el artículo 33.1 de la CE, la propia norma fundamental, en el apartado 2 del mismo precepto establece que *“2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes.”* Precisamente, en cumplimiento del mandato constitucional surge el establecimiento de deberes y cargas concretos como los regulados en el artículo 9.1 del TRLS: *“1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.”* El precepto transcrito que, conforme al apartado 1 de la Disposición Final Primera, tiene carácter básico, ha sido desarrollado por el legislador autonómico extremeño en los artículos 12 a 17 de la LSOTEX, al regular el contenido urbanístico de la propiedad del suelo, artículos 163 a 168, al regular la conservación de obras de edificación e inmuebles en general, declaración de ruina y órdenes de ejecución (preceptos sorprendentemente ubicados en el *“Título IV. La ejecución del planeamiento de ejecución urbanística”*, en vez de en el *“Título V. La garantía y la protección de la ordenación territorial y urbanística”*, como parece lo normal), y 191, dedicado a regular específicamente las órdenes de ejecución.

Por lo que respecta al derecho de propiedad y sus limitaciones, el artículo 12 de la LSOTEX establece que la clasificación y calificación urbanísticas definen su función social y delimitan el contenido del derecho de propiedad. Los deberes aparecen concretados en el artículo 14, cuyo apartado 1.1.a) establece que *“1. Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes: 1.1 Con carácter general: a) ... y conservar las construcciones e instalaciones existentes, ...”*, quedando cerrado el sistema por la cláusula que establece el carácter real de los

---



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

deberes de la propiedad del suelo que se formula en el artículo 15, siempre de la misma norma, y en la reiteración que de ese mismo deber se realiza en el artículo 163 que lo regula con mayor detalle.

Formulado el deber de conservación procede ahora detenerse en los instrumentos con que cuenta la administración para controlar su cumplimiento por los propietarios. La LSOTEX regula instrumentos de índole diversa que operarán según las circunstancias que concurran en cada caso: a), inspección periódica (artículo 164); b), situación legal de ruina (artículos 165 y 168, que regula una especialidad, la ruina física inminente); c), ordenes de ejecución (artículos 166 y 191); y d), áreas de rehabilitación preferente (artículo 167). Por los datos que facilita el Ayuntamiento parece claro que el propietario no ha realizado las inspecciones periódicas a que pudiera estar obligado (si es que el edificio tiene una antigüedad superior a cincuenta años, como parece que así será); tampoco estamos ante un área de rehabilitación preferente, por cuanto solo afecta a un edificio y en todo caso el Municipio no ha realizado su delimitación o, al menos, no lo ha puesto de manifiesto. Por tanto las posibles situaciones y sus consiguientes instrumentos son dos: de un lado, situación legal de ruina o, incluso, ruina inminente; y de otro, dado que de los antecedentes expuestos por el Ayuntamiento se deduce que no se ha evacuado informe técnico de clase alguna, pudiera ser que la situación no fuera de ruina, con lo que el instrumento de actuación de la administración sería, en su caso, la orden de ejecución.

2º. La declaración administrativa del estado ruinoso de una construcción o parte de ella comporta la destrucción del bien inmueble que se encuentra en tal situación y constituye un acto de disciplina urbanística, esto es, un medio que tiene a su disposición la Administración para intervenir en la edificación y uso del suelo. Mientras que el deber de conservación del edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público persigue el mantenimiento de la construcción, la declaración de ruina, que supone la cesación del deber legal de conservación en la medida en que resulta incompatible con la situación ruinoso del edificio, pretende la destrucción del edificio.



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

Conforme al artículo 165.1 de la LSOTEX procede la declaración legal de ruina en dos supuestos, de ellos interesa para el caso concreto que se nos plantea el primero: *“a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la que esté en situación de manifiesto deterioro la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para restaurar en ella las condiciones mínimas para hacer posible su uso efectivo legítimo, supere el límite del deber normal de conservación.”* El deber normal de conservación, cuyo exceso determinará la declaración, viene definido en el artículo 163.2 de la misma norma en los siguientes términos: *“2. El deber de los propietarios de edificios alcanza hasta el importe de los trabajos y obras que no rebase el límite del contenido normal de aquel, representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, ...”*

El artículo 165.2 atribuye la declaración de ruina al Municipio, en consonancia con las competencias en materia de disciplina urbanística que le corresponden conforme al artículo 25.2.d) de la LBRL, y exige la tramitación del correspondiente *“... procedimiento en el que, en todo caso, deberá darse audiencia al propietario interesado y los demás titulares de derechos afectados.”* A falta de mayores concreciones se aplicarán con carácter supletorio las reglas establecidas en los artículos 17 y siguientes del RDU en lo que no contradigan la LRJPAC. Además del trámite de audiencia, tienen especial relevancia los informes periciales y técnicos, como bien recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de febrero de 2001: *“... Es bien sabido, que la declaración de ruina o la constatación de su inexistencia, encuentra su causa en una situación de hecho, para cuya apreciación son esenciales los informes periciales y técnicos, a valorar a la luz de las reglas de la sana crítica -- artículo 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil--, siendo uno de los criterios esenciales a tener en cuenta, el de la objetividad e independencia de esos peritos, respecto a los intereses en juego de las diversas partes de la litis, garantizador de la imparcialidad de sus apreciaciones ...”*, con superior valor para el informe del técnico municipal, como reconoce el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en Sentencia de 16 de diciembre de 2004, *“Lo expuesto determina que deba otorgarse un valor superior al elaborado por el técnico municipal en cuando arquitecto y por lo tanto con mayor relación a una materia más específica de la profesión del técnico que informa.”* El

---



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

órgano competente es el Alcalde, que podrá delegar dicha atribución, en uso de las competencias residuales previstas en el artículo 21.1.s) de la LBRL, como así mismo ha declarado el Tribunal Supremo de manera reiterada, por todas su Sentencia de 22 de noviembre de 1993: *"... La Sala de instancia, como ya se ha indicado, no ha aceptado la indicada tesis y dice que "el actual artículo 21 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local señala en su apartado 1.s) que corresponden al Alcalde las atribuciones que: "la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales"; .... También declara la Sentencia apelada que "teniendo el Alcalde la competencia para acordar la ruina, nada se opone a que éste pueda delegarla, como así se lo permite el artículo 23.4 de la citada Ley Básica al no aparecer la citada expresamente excluida en norma alguna". Este Tribunal considera que la Sala de instancia ha razonado con acierto al argumentar de la forma que ha quedado expresada por lo que procede confirmar lo resuelto por la indicada Sala ..."* El acuerdo dispondrá *"... las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación. ..."* (artículo 165.3.1 de la LSOTEX). La declaración de ruina comporta para el propietario, conforme al apartado 3.2 del último precepto citado, las siguientes obligaciones: a), proceder a su elección a la completa rehabilitación o a la demolición del edificio (si no está catalogado o protegido); y b), cuando sea procedente adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para mantener y, en su caso, recuperar la estabilidad y la seguridad.

Por último, el artículo el artículo 168 regula la que denomina ruina física inminente, que permite al Alcalde (es el propio precepto el que expresamente le faculta en consonancia con las atribuciones del artículo 21.1.m de la LBRL) para la adopción de medidas excepcionales tendentes a evitar situaciones de peligro, que podrán alcanzar a la demolición parcial del edificio.

3º. Conforme a los artículos 166 y 191 de la LSOTEX, la Administración (Municipios y Comunidad Autónoma) pueden dictar, con carácter eminentemente ejecutivo, órdenes de ejecución para suplir la actividad de su destinatario mediante los medios de ejecución forzosa previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, contenida en artículos 93 a 101 de la LRJPAC.

---



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

Por lo que hace al supuesto que se nos propone es el contemplado en el apartado 3.a) del artículo 191 de la LSOTEX, referido al incumplimiento del deber de conservación, dictándose para imponer *“... la realización de obras y trabajos de reparación o restauración legalmente exigibles, salvo que por motivo de la falta del cumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 165.”* Acreditado el incumplimiento del deber de conservación mediante el correspondiente informe técnico que, como en la declaración de ruina, es fundamental, el Ayuntamiento comunicará al particular la orden (se considera que el órgano competente para dictarla es el Alcalde, por las razones ya expuestas en relación con el expediente de ruina) que deberá reunir los siguientes requisitos (apartado 4 del mismo precepto):

- “a), Identificación del motivo o motivos que justifican su adopción.*
- b), Relación y determinación de los actos, operaciones y actividades cuya realización se ordene.*
- c) Plazo para la ejecución voluntaria y advertencia de la posibilidad de la utilización de los medios de ejecución forzosa.*
- d) En su caso, invitación a formular el correspondiente proyecto técnico cuando éste sea necesario para la realización de las indicadas operaciones. El particular, recibida la comunicación, tendrá un plazo adecuado, no inferior nunca a quince días, para la formulación de las alegaciones y aportación de documentos y, en su caso, del proyecto técnico. Simultáneamente a este trámite se dará información a las Administraciones afectadas bien por los actos, las operaciones o las actividades que motivaron la adopción de la orden de ejecución, bien por la ejecución de ésta. A la vista de las alegaciones e informes que se aporten al procedimiento, la Administración resolverá sobre el contenido y las condiciones definitivas de la orden de ejecución.”*

La orden legitima por sí misma la *“a) Ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación.”* (artículo 166.3.a de la LSOTEX), por lo que su destinatario *“... deberá abonar los gastos de elaboración de proyecto, las tasas que sean legalmente exigibles por su tramitación, así como los derivados de*

---



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

*todas las operaciones de ejecución material de la orden.*”, contando el Ayuntamiento con los procedimientos de ejecución para resarcirse de los mismos (artículo 191.4 de la misma norma)

Con carácter previo, provisional y cautelar, el Ayuntamiento está facultado para acordar las medidas necesarias para salvaguardar la integridad física de las personas o la de sus bienes, pudiendo llevarlas a cabo subsidiariamente. El incumplimiento injustificado de la orden de ejecución habilita a la Administración actuante para expropiar el inmueble bajo cualquiera de las modalidades previstas en la LSOTEX (artículos 166.2.d y 191.10 de la LSOTEX).

4º. Por lo que concierne a la localización de los herederos, es necesario destacar que uno y otro procedimiento tienen un carácter marcadamente garantista, tendente a evitar la indefensión del titular del inmueble particular y de otros interesados, toda vez que pueden verse afectados en sus bienes y derechos. Por ello, es necesario que el Ayuntamiento actúe con total diligencia y realice las indagaciones necesarias, tendentes a la identificación y localización de todos los interesados (no sólo los titulares del inmueble), conforme a lo dispuesto en los artículos 31 y 34 de la LRJAPAC, desplegando con tal finalidad todos los medios que tenga a su alcance: investigación de la policía local; consultas con posibles familiares, amigos o vecinos; acceso al Registro de la Propiedad o al Catastro; etc. (a tales efectos, resulta ilustrativo lo dispuesto en el artículo 156.1 LEC *“En los casos en que el demandante manifestare que le es imposible designar un domicilio o residencia del demandado, a efectos de su personación, se utilizarán los medios oportunos para averiguar esas circunstancias, pudiendo dirigirse, en su caso, a los Registros, organismos, Colegios profesionales, entidades y empresas a que se refiere el apartado 3 del artículo 155.”*) Si tales pesquisas surten efecto y se identifican y localizan con claridad meridiana los titulares y demás interesados, el Ayuntamiento debe practicar con los mismos todas las diligencias que exija el expediente, en los términos previstos en los artículos 35, 40, 58 y 59, apartados 1 a 4, de la LRJPAC; de no ser así, las notificaciones se practicarán siguiendo las reglas establecidas en los apartados 5 y 6 del citado artículo 59. La notificación edictal deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia del órgano que emite el acto objeto de publicación, ya que se trata del diario oficial a través del

---



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

cual se da publicidad para su eficacia jurídica y conocimiento a los actos emanados de los poderes públicos de su ámbito, cuando tengan prevista su publicación en el mismo. No obstante, habida cuenta lo dispuesto en el segundo inciso del citado artículo 59.5 de la LRJPAC, *“En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.”*, además sería conveniente publicar también la notificación el Boletín Oficial de la Provincia del domicilio del interesado.

En todo caso, interesa destacar que es imprescindible la práctica de la notificación o notificaciones (bien directamente a los interesados o por medio de edictos) a que haya lugar en el expediente, como garantía jurídica de sus derechos, reconocidos en el artículo 35 de la LRJPAC, y el fin de asegurar la eficacia del acto, conforme al artículo 57.2 de la misma norma (*“2. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.”*), lo que tiene especial relevancia cuando se trata de actos de ejecución, como exige el artículo 93.2 (*“2. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.”*) y la doctrina del Tribunal Supremo, contenida en el fundamento sexto de la Sentencia de 21 de abril 1999: *“La falta de publicación de un Plan de Urbanismo no lo hace inválido, sino ineficaz. El artículo 45 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo (actual artículo 57 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre), es muy claro al respecto, pues prescribe que los actos administrativo son válidos desde la fecha en que se dictan, si bien su eficacia quedará demorada cuando está supeditada (...) a su publicación. / . Se trata, en consecuencia, de conceptos distintos: un acto puede ser válido pero puede no ser todavía eficaz si le falta la publicación, y la falta de ésta no significa la invalidez del acto, sino la imposibilidad de ejecutarlo, lo que es distinto. En el caso presente, la falta de publicación del Plan impedirá que la Administración lo imponga a los particulares (los cuales, en su caso podrán impugnar el acto de aplicación basándose precisamente en la falta de publicación del Plan), pero no producirá su invalidez.”*

---



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

Este es el informe de la Oficialía Mayor (Asistencia y Asesoramiento Jurídico Local) en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para el Ayuntamiento de **XX**, que en uso de sus competencias y de la autonomía reconocida constitucionalmente, resolverá lo pertinente.

Badajoz, septiembre de 2012.