



Resolución 2015R-853-15 del Ararteko, de 1 de diciembre de 2015, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revoque una orden de ejecución dictada por exceder de las obligaciones de conservación y mantenimiento de la propiedad.

Antecedentes

1. Una persona propietaria de la vivienda ubicada en el nº (...) de la calle (...) pone en nuestra consideración la orden de ejecución dictada por el Ayuntamiento de Bilbao para su reparación, conservación y rehabilitación.

El objeto de esa reclamación hace referencia a la resolución de 1 de abril de 2015 en la que el ayuntamiento ordena al propietario la realización de unas obras de reparación, conservación y rehabilitación que consisten en:

- La sustitución o reparación de las instalaciones sanitarias de los cuartos húmedos de la vivienda
- La eliminación de alcobas, creación de un baño completo y salón y la incorporación de evacuación de humos en la cocina.
- Sustitución o reparación de los acabados interiores de la vivienda, prestando especial atención a los techos, paredes y suelos.

La persona propietaria plantea que su vivienda reúne todos los requisitos necesarios para su habitabilidad. Por ello considera que las obras pretendidas exceden de las obligaciones mínimas de conservación e implican cuestiones de mejora (como el cambio de distribución de la vivienda).

Con base en esos motivos, y al no poder hacer frente al contenido económico que implica la rehabilitación de su vivienda, ha presentado un recurso de reposición con fecha de 10 de mayo de 2015.

2. Con objeto de recabar la información necesaria para dar a esta actuación el trámite correspondiente, el Ararteko ha solicitado información al Ayuntamiento de Bilbao sobre el carácter de la orden de reparación dictada, sobre la naturaleza de las obras exigidas y sobre la justificación de la proporcionalidad y necesidad de tales obras para la conservación y seguridad del edificio.
3. En respuesta a nuestra solicitud el Ayuntamiento de Bilbao nos ha remitido un informe de la asesoría jurídica de la sociedad urbanística de rehabilitación de Bilbao SURBISA, de 18 de junio de 2015, en el que expone el criterio municipal sobre este asunto.
 - La vivienda del (...) de la calle (...) está incluida dentro del Área de Rehabilitación Integrada de Bilbao La Vieja cuya regulación urbanística se recoge en el Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior de Bilbao La Vieja (PERRI) aprobado el año 1995. Dentro de los objetivos del PERRI está *"proponer las actuaciones suficientes para lograr la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, tanto dentro de sus viviendas"* a



fin de conseguir la *"mejora de las condiciones de habitabilidad, estructural y constructiva"* de los edificios y viviendas. El art. 3 del PERRI en su apartado 1.2. recoge este inmueble como un edificio en regular estado de conservación en el que son precisas las reparaciones individuales de *"sustitución de la red de energía eléctrica y su adecuación al reglamento de baja tensión, sustitución de cocinas y baños con la consiguientes sustitución de solados y alicatados y la instalación de agua y saneamiento y reparación general interior de cada vivienda"*.

- Como consecuencia de las distintas intervenciones realizadas en la vivienda, así como de las denuncias por los daños derivados del estado de las instalaciones privativas en los elementos comunes, desde el año 1998 se vienen repitiendo las visitas de inspección a la vivienda.

El informe menciona que durante estos años se han realizado reparaciones puntuales, bien por iniciativa de la propiedad, de la comunidad o por requerimientos de terceros. Sin embargo, la sucesión continuada de incidentes demuestra que dichas actuaciones son insuficientes para evitar daños a terceros y a cosas.

- En este caso el expediente iniciado trae causa en una denuncia por una fuga de agua en el inmueble. El Concejal delegado del área de urbanismo, mediante resolución de 1 de abril de 2015, ha ordenado a la propiedad de la vivienda (...) la ejecución de una serie de obras consideradas imprescindibles por los servicios técnicos de SURBISA en un informe previo de 17 de febrero de 2015. Los servicios técnicos justifican la actuación municipal en un informe anterior del Área de Seguridad en el que del año 2011, dentro de un expediente ajeno al que actualmente nos ocupa, que puso de manifiesto la necesidad de informar a los servicios municipales y, en su caso intervenir, ante *"las condiciones que presente el domicilio"*

Durante el plazo de audiencia previa a dictar la orden de ejecución el reclamante presentó unas alegaciones que fueron motivadamente desestimadas.

- Respecto el marco legal previsto el informe menciona en los artículos 199 y 203 de la ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, el artículo 19 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones y el artículo 10.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística. La naturaleza de las obras exigidas deriva de la obligación de la propiedad de mantener los terrenos, construcciones, instalaciones y edificios en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro. Para ello la propiedad debe realizar los trabajos y obras precisas para conservarlos y rehabilitarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.

En concreto, menciona que el objetivo de las órdenes de ejecución del presente expediente es la seguridad y la salubridad. El informe expone que al amparo de la higiene o salubridad de los inmuebles viene aceptándose de forma pacífica que *"deberán mantenerse en buen estado las redes de servicio, instalaciones sanitarias, elementos de ventilación e iluminación y de reducción y contraemisiones de humos y partículas, de forma que*

quede garantizada su aptitud para el uso al que se destinan." Asimismo dentro del concepto de seguridad se incluyen cuestiones como la protección de su estructura frente a la acción del agua (estanqueidad de cerramientos), la corrosión y el fuego, es decir, la prevención de incendios. El informe expone que es criterio del propio Ararteko que los ayuntamientos exijan cumplir a los propietarios mediante este instrumento el *"control sanitario de los edificios y de los lugares de vivienda y convivencia humana"*.

En este punto el informe expone que la convivencia resulta especialmente intensiva en esta vivienda dado que se destina al uso de arrendamiento por habitaciones. En este mismo sentido que a fin de garantizar la salubridad urbanística se debe *"vincular las obligaciones de los propietarios con el uso que se haga de la edificación y no únicamente con el estado objetivo del edificio."*

- En definitiva, el informe municipal concluye que, a la vista de la situación de la vivienda, las obras ordenadas son las *"estrictamente necesarias"* para evitar daños en la estructura y garantizar la estanqueidad frente a la acción del agua; para asegurar la ventilación e iluminación y la reducción y control de emisiones de humos; para garantizar la salubridad de los lugares de vivienda y convivencia humana; y todo ello además con relación al uso intensivo que se realiza de la vivienda con motivo del alquiler por habitaciones.

4. Con posterioridad el reclamante nos ha comunicado la desestimación municipal del recurso de reposición presentado contra la orden de ejecución y del escrito de desacuerdo presentado al respecto.

El reclamante insiste en que el estado de conservación de la vivienda es adecuado. En el año 2003 bajo la supervisión de SURBISA se realizaron obras de reforma en el baño y en la cocina. Asimismo expone que en el 2013 se han llevado a cabo unas obras de mejora en la instalación eléctrica y en el acabado de techos, paredes y suelos. Respecto a la distribución de los espacios estos forman parte de la configuración del inmueble al igual que el resto de las viviendas.

Es por ello por lo que reitera su desacuerdo con el contenido de la orden de ejecución dictada.

A la vista de los anteriores antecedentes hemos considerado oportuno darle traslado de una serie de consideraciones sobre este expediente de queja en relación con el objeto de la presente reclamación:

Consideraciones

1. La presente reclamación plantea la adecuación a la normativa urbanística de la orden de ejecución dictada en abril de 2015 para la realización de una serie de obras de reparación, conservación y rehabilitación en la vivienda de la persona reclamante.



La información municipal remitida expone la oportunidad de la orden dictada con base en el interés público que persigue garantizar la correcta seguridad y salubridad de esta vivienda. El motivo de las obras "estrictamente necesarias" es evitar daños en la estructura y mejorar la salubridad y convivencia humana dentro de la vivienda

2. En este caso, como nos hemos referido en anteriores actuaciones, debemos mencionar el contenido y procedimiento que recoge la legislación urbanística y la jurisprudencia para las órdenes de ejecución.

En el marco del derecho de propiedad y de la legislación urbanística, los propietarios de los terrenos, construcciones y edificaciones tienen el deber legal de conservarlos.

En el caso de las viviendas la reciente Ley 3/2015, de Vivienda, establece en su artículo 4 que las personas propietarias de viviendas deben cumplir con la función social de la propiedad que conlleva el deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación. En cumplimiento de esa función social los propietarios tienen el *"deber de mantenerlas en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, eficiencia energética, ornato público y decoro, realizando en ellos los trabajos y las obras precisas para conservarlos, o mejorarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para su habitabilidad, accesibilidad o uso efectivo correspondiente con un consumo energético y de recursos dentro de los límites que reglamentariamente se establezcan"*.

La legislación de vivienda recuerda que el cumplimiento de las mencionadas condiciones corresponde al ayuntamiento, de conformidad con lo previsto en la legislación urbanística.

La legislación urbanística vasca viene regulando esta cuestión mediante el artículo 199 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU). Los propietarios tienen el deber de mantener los edificios en *"condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro"*. Considera ese precepto que, para mantenerlos en las condiciones requeridas para su habitabilidad o su uso efectivo, los propietarios deben realizar los correspondientes trabajos de mantenimiento y las obras precisas para su conservación y rehabilitación.

Es importante señalar los matices que incorpora al respecto el recientemente derogado artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, cuando establece dentro de los deberes de los propietarios el deber de *"conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación"*. (Actualmente de aplicación el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que mantiene en idénticos términos el deber legal de conservación.)

Dentro de los deberes de rehabilitación la legislación incorpora las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano que *"podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas."* Dentro de este supuesto de obras de mejora entendemos que cabría incorporar las previsiones del CTE sobre ahorro de energía y aislamiento térmico en aquellos edificios preexistentes. En todo caso la norma difiere su aplicación a la decisión motivada de la administración competente de cuáles son los niveles de calidad y sostenibilidad que deben alcanzar.

Ello conlleva el deber de los propietarios de realizar los trabajos y obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Esta normativa establece que, con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deben mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos relativos a su funcionalidad (utilización, accesibilidad o acceso a los servicios de telecomunicación), a su seguridad (estructural, prevención de incendios, de utilización) y los relativos a su habitabilidad (higiene, salud y protección del medio ambiente, protección contra el ruido).

3. En cuanto a la cuestión de la salubridad en anteriores resoluciones hemos mencionado que su contenido tienen que tener como base el Código Técnico de la Edificación. Esta norma establece las exigencias para *"reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios, dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, padezcan molestias o enfermedades, así como el riesgo de que los edificios se deterioren y de que deterioren el medio ambiente en su entorno inmediato, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento "*.

Para satisfacer este objetivos los edificios –a los que resulte de aplicación esa normativa de edificación– *"se proyectarán, construirán, mantendrán y utilizarán"* de tal forma que se cumplan con las exigencias básicas que establece el documento Básico "DB HS Salubridad" para la protección frente a la humedad, recogida y evacuación de residuos y calidad del aire interior.

Por todo ello, en nuestra opinión, la conjunción de competencias de salubridad pública y urbanística implica que las administraciones locales, cuando se constate esa situación de insalubridad, deban requerir a la propiedad que tome las medidas necesarias para atender a la salubridad mínima y exigir la realización de labores de limpieza y desinfección en la vivienda.

Así lo exponíamos en nuestra Resolución del Ararteko, de 9 de diciembre de 2013 –por la que se recomendaba al Ayuntamiento de Bilbao su intervención ante la situación de insalubridad de una vivienda ante la situación excepcional de una vivienda por la acumulación de desechos–. En esos supuestos la intervención municipal requiere una necesaria coordinación entre diferentes áreas y servicios municipales (salud pública, urbanismo, servicios

sociales). Para ello exponíamos la posibilidad de establecer un protocolo de actuación en los supuestos en los que se produce una acumulación de desechos excepcional en las viviendas, derivados de alguna circunstancia personal, como son los casos conocidos como síndrome de Diógenes o similares.

4. En este caso, la administración municipal ostenta la potestad de policía para garantizar la realización efectiva de los deberes de conservación.

Esta legislación, en concreto el artículo 199 en relación con el artículo 203, de la LSU, establece el mandato a las administraciones locales de dictar las órdenes de ejecución correspondientes dirigidas a imponer a los propietarios de terrenos y edificaciones la obligación de mantenerlos en condiciones idóneas.

Los ayuntamientos deben dictar órdenes para la ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de los edificios *"deteriorados o en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo"*.

Asimismo los ayuntamientos pueden dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación, rehabilitación y mejora para el aseguramiento estructural del edificio, para reducir riesgos a terceros o para disponer de los servicios mínimos de suministro de agua o energía eléctrica, así como para el cumplimiento de la normativa de accesibilidad.

5. Las órdenes de ejecución fijadas por la legislación mencionada o derivadas de la jurisprudencia deben respetar en todo caso una serie de principios como son el principio de proporcionalidad, el principio de mínima intervención y el de congruencia.

Las órdenes de ejecución deben ser proporcionales con el fin que se pretende y congruente con los motivos que las justifican debiéndose siempre elegir aquella menos restrictiva para la voluntad individual. De acuerdo con el principio de proporcionalidad la sentencia del Tribunal Supremo de 9 febrero 1998 (RJ 1998\1531 exige que *"solamente han de ordenarse las necesarias para el fin perseguido"*. En esa sentencia considera proporcionadas las obras requeridas para la conservación de una fachada en el caso concreto de que la orden incorpore las *"necesarias para el arreglo de los deterioros apreciados"*.

Los trabajos y las obras ordenadas deben detallar y pormenorizar las obras que pretenden realizarse para mantener adecuadamente el edificio. La jurisprudencia ha señalado que este requisito es un presupuesto necesario e ineludible para la validez y eficacia de la orden de ejecución. La sentencia de 2 enero 1992 del Tribunal Supremo (RJ 1992\695) ha precisado la jurisprudencia que recoge *"la necesidad de detallar o concretar las obras a realizar"*. No resulta suficiente realizar declaraciones genéricas o carentes de precisión. Para ello la orden debe incorporar un estudio previo en que se detalle con suficiente precisión y claridad las tareas exigibles con fundamento en las exigencias inexcusables por razones de seguridad o salubridad. Sin dicha precisión no es posible justificar si las obras ordenadas se hallan dentro del ámbito de la responsabilidad de conservación de la seguridad, salubridad y ornato público. La sentencia mencionada llega a considerar que *"sin esa el*

*administrado destinatario de la orden no estaría en condiciones de cumplirla”
“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 presupuesto necesario e
imprescindible para la validez y eficacia de tal orden de ejecución”.*

Las administraciones públicas deben ordenar las obras estrictamente necesarias debiendo elegir el contenido y el medio menos restrictivo para la libertad individual. No se trata de hacer pedagogía edificatoria sobre la mejor solución técnica, o el uso de los materiales más eficaces o eficientes ya que la orden pretende el estricto cumplimiento de una obligación legal.

Tampoco las órdenes de ejecución deben servir para otras finalidades urbanísticas como pueden ser las potestades públicas para garantizar y restablecer la legalidad urbanística infringida, que han de regirse por su propio procedimiento. En este sentido no es posible dictar un orden de demolición de un edificio para reordenarlo conforme a las previsiones del planeamiento urbanístico. En esos términos podemos mencionar la sentencia del Tribunal Supremo de 1 julio 2002 (RJ 2002\5947) que establece que: *“Excede de cualquier obligación inherente al derecho de propiedad soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos, lo que el acto impugnado denomina «reordenación urbanística del edificio» y que consiste en la privación definitiva del aprovechamiento de una parte de lo edificado, de la privación siquiera sea temporal del uso del edificio para realizar las obras de reordenación impuestas y de soportar una remodelación del mismo incluso en su fachada exterior.”*

6. En este caso, podemos señalar que la orden de ejecución aprobada incorpora cuestiones estructurales que hacen referencia a la configuración de la vivienda.

La exigencia de un programa de vivienda mediante órdenes de ejecución es una cuestión que excede de las obligaciones de conservación y mantenimiento de los inmuebles. Como hemos indicado en el anterior apartado las ordenes de ejecución no tienen la finalidad de ordenar la realización de obras de adecuación de la vivienda a las previsiones que actualmente resultan aplicables en la normativa urbanística, las cuales exigen que las habitaciones tengan ventilación e iluminación directa al exterior, baños completos o salón. Existen otros mecanismos y procedimientos para la restauración de la ordenación urbanística en edificios que han devenido obsoletos en cuanto a los estándares de calidad urbanística como es el caso del régimen de fuera de ordenación previsto en el artículo 101 de la LSU.

En esos términos, en nuestra opinión, debería revisarse el criterio municipal que ha considerado “imprescindibles” la inclusión en la orden de ejecución la realización de obras para la eliminación de las alcobas, la creación de un baño completo o la habilitación de un espacio con el uso de salón.

7. Por otro lado, otro tipo de cuestiones como la exigencia de sustituir o reparar las instalaciones sanitarias de los cuartos húmedos o los acabados interiores son cuestiones que, si bien forman parte de las obligaciones ordinarias (no estructurales) de una vivienda, conforme con el principio de mínima



intervención deberían quedar en la esfera de la voluntad individual, salvo que por cuestiones de salubridad pública puedan llegar a ser exigidas. Como hemos señalado las administraciones públicas deben ordenar las obras estrictamente necesarias debiendo elegir el contenido y medio menos restrictivos a la libertad individual.

Es por ello por lo que resulta controvertida la exigencia de incluir en la orden de ejecución a pequeñas obras de mantenimiento de los acabados que por su escasa entidad constructiva puedan implicar una afección o riesgo para la seguridad y la salubridad.

En todo caso, el reclamante expone en su alegación que se habrían realizado las correspondientes obras de renovación en los techos, paredes y suelos.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que revoque la orden de ejecución dictada el 1 de abril de 2015 en la que se ordena a la propiedad de la vivienda (...) del número (...) de la calle (...) la realización de una serie de obras de reparación, conservación y rehabilitación en la vivienda.

En esos términos, debería revisarse la inclusión en la mencionada orden de ejecución de obras de adecuación de la vivienda a las previsiones de la normativa urbanística, como es el caso de la eliminación de las alcobas, la creación de un baño completo o la habilitación de un espacio con el uso de salón.

Con carácter general resultaría oportuno determinar unos estándares de calidad en cuanto a las exigencias de salubridad en las viviendas que permitan determinar de forma motivada cuáles deben ser las obras y trabajos de mantenimiento a exigir a la propiedad.

