

**IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS Y MEJORA
DE PROCEDIMIENTOS PARA EL FOMENTO DE
LA CONSERVACIÓN Y LA REHABILITACIÓN DE
LAS EDIFICACIONES EN EL MUNICIPIO DE
SEGOVIA.**

AUTOR: Armando García Díez.

PUESTO DE TRABAJO: Adjunto al Jefe de Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento de Segovia.

FECHA: 28 de noviembre de 2008.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
VII Curso de Dirección Pública Local.**

ÍNDICES

RESUMEN EJECUTIVO.	pág. 7.
-------------------------	---------

ÍNDICE DEL PLAN DE MEJORA

I.- INTRODUCCIÓN.

1º).- <u>Motivación y Objetivos</u>	pág. 21
2º).- <u>Metodología</u>	pág. 22
3º).- <u>Aspectos temporales, espaciales y organizativos</u>	pág. 24
4º).- <u>Estructura del informe</u>	pág. 25

II.- DIAGNÓSTICO.

1º).- <u>El contexto.</u>	pág. 25
A).- Contexto conceptual-normativo.	pág. 26
B).- Contexto organizativo.	pág. 29
C).- Contexto territorial.	pág. 31
2º).- <u>El diagnóstico: formulación de los problemas, sus orígenes y causas.</u>	
A).- La falta de conservación voluntaria.	pág.35
B).- Otras consecuencias de la falta de conservación y otro problema a resolver.	pág. 37
C).- El estado de la cuestión en ámbitos no históricos.	pág. 39
3º).- <u>El diagnóstico: conclusión.</u>	pág. 39

III.- PROPUESTA DE MEJORA.

1º).- <u>Objetivo general.</u>	pág. 41
2º).- <u>Objetivos específicos y acciones.</u>	pág. 42
A).- <u>Primer objetivo: Puesta en funcionamiento de la ITC.</u>	
a).- Aspectos determinantes.	pág. 43
b).- Acciones para la puesta en funcionamiento de la ITC.....	pág. 46

1ª Acción. - Limitar el alcance territorial de aplicación de la ITC.:	pág. 46
2ª Acción.- Campaña Informativa y formativa sobre la ITC.....	pág. 49
3ª Acción.- Constitución del Registro de edificios sometidos a inspección.....	pág. 50
4ª Acción.- Fomento de la ITC en el ARCH “Las Canonjías”.....	pág. 53
5ª Acción .- Articulación de un cauce de ejecución subsidiaria.....	pág. 53

B).- Segundo objetivo: Mejoras de la regulación del procedimiento de emisión de órdenes de ejecución.

a).- Aspectos determinantes de este objetivo.	pág. 55
b).- Acciones previstas para el cumplimiento de este objetivo. ...	pág. 58
1ª Acción .- Actualización de la Ordenanza Municipal reguladora del deber de conservación de 1996.	pág. 58
2ª Acción.- Introducción de la posibilidad de proponer alternativas técnicas a las medidas señaladas en las órdenes de ejecución. Vías de conclusión convencional.....	pág. 59
3ª.- Acción: Dos mejoras en el procedimiento de ejecución subsidiaria de las obras de conservación.	pág. 59

C).- Tercer objetivo: mejora del procedimiento de declaración en situación de ruina. En especial de los que concluyen con la imposición del deber de rehabilitación.

a).- Aspectos determinantes de este objetivo.	pág. 62
b).- Acciones previstas para el cumplimiento de este objetivo.	pág. 64
1ª Acción.- Previsión de la posibilidad de ejecución subsidiaria de actos precisos para la rehabilitación (proyectos de rehabilitación).	pág. 65
2ª Acción.- Implantación del mecanismo sustitutivo de la venta forzosa. Diseño del Registro de inmuebles en venta forzosa.	pág. 66

IV.- IMPLANTACIÓN DEL PLAN DE MEJORA.

1º).- <u>Recursos humanos.</u>	pág. 67
2º).- <u>Recursos financieros.</u>	pág. 68
A).- Gastos de personal del Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios:	pág. 69

B).- Gastos de personal de la Oficina de ARCH.	pág. 70
C).- Gastos por asistencias técnicas.	pág. 71
D).- Gastos campaña difusión y formación específicas.	pág. 71
E).- Inexistencia de gastos de transferencias de capital.	pág. 72
F).- Total gastos implantación.	pág. 72
3º) - <u>Cronograma</u>	pág. 72

V- EVALUACIÓN.

1º- <u>Evaluación de resultados</u>	pág. 75
A).- Indicador para el objetivo genérico.	pág. 76
B).- Indicadores para el 1º Objetivo específico.	pág. 76
C).- Indicadores para el 2º Objetivo específico.	pág. 77
D).- Indicadores para el 3º Objetivo específico.	pág. 77
2º.- <u>Creación de un grupo coordinación</u>	pág.77

.....OO.....

INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLA Nº 1: Fechas de realización de la ITC	pág. 26
TABLA nº 2. Resumen de objetivos y acciones propuestos.	pág. 41
TABLA nº 3 : Presupuestos de las últimas obras conservación tramitadas por el Ayuntamiento de Segovia.	pág. 56
TABLA nº 4: Consignaciones presupuestarias para obras urgentes y ejecuciones subsidiarias (años 2004-2008).	pág. 57
TABLA nº 5: Gastos de personal del Servicio de Urbanismo.	pág. 69
TABLA nº 6: Gastos de personal del ARCH.	pág. 71
TABLA nº 7: Gastos asistencias técnicas.	pág. 71
TABLA nº 8: Gastos campaña difusión y formación específicas.	pág. 71
TABLA nº 9: Total gastos implantación.	pág. 72
TABLA nº 10: Cronograma.	pág. 73
TABLA nº 11: Cronograma (de otra forma).	pág. 74
TABLA Nº 12: Grupos de coordinación.	pág. 78
GRÁFICO Nº 1:Cronograma.....	pág. 75

.....OO.....

RESUMEN EJECUTIVO.

RESUMEN EJECUTIVO.

I.- INTRODUCCIÓN.

1º).- Motivación y Objetivos.

Segovia está declarada por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Su recinto amurallado está declarado Bien de Interés Cultural (BIC) en la modalidad de Conjunto Histórico. Dentro y fuera el recinto amurallado, numerosos inmuebles y sus entornos también están declarados BIC, pero en las modalidades de Monumento Histórico o Paisaje Pintoresco. Finalmente, existen más de ocho centenas de inmuebles que, sin ostentar la condición de BIC, se encuentran catalogados y protegidos por el planeamiento urbanístico.

Conseguir que los propietarios de todos estos inmuebles cumplan los deberes legales de conservación y rehabilitación que les incumben, es esencial para el mantenimiento de este importante patrimonio edificado.

Pero el impulso del cumplimiento de esos dos deberes debe producirse no sólo en el caso de los edificios con valores históricos, artísticos u otros protegibles, sino también en el de los que carezcan de ellos, por dos razones:

- En ocasiones, por puros motivos de seguridad y salubridad: para reponer esas condiciones en edificios que las hayan perdido.

- En todo caso, por exigencias de las modernas políticas de ordenación urbana: una de las más actuales manifestaciones de la sostenibilidad en el ámbito urbanístico es apostar, frente a los tradicionales nuevos desarrollos urbanos, que consumen suelo y recursos para nuevos servicios, por la *“regeneración de la ciudad existente”*.

El presente Plan de Mejora pretende impulsar los deberes de conservación y rehabilitación de las edificaciones en el municipio de Segovia, tanto en las zonas históricas como en las de ensanche, por una doble vía:

A).- Poniendo en marcha algunos instrumentos normativamente previstos para esas finalidades pero que, hasta la fecha, no han sido implantados por el Ayuntamiento de Segovia, a saber: a).- La Inspección Técnica de Construcciones (ITC en lo sucesivo); b).- La Venta Forzosa.

B).- Introduciendo mejoras en los tradicionales procedimientos, ya implantados en el municipio, para imponer el cumplimiento de los deberes:

- a).- La imposición a los propietarios de los edificios de obras de conservación, mediante las denominadas *“órdenes de ejecución”*.

- b).- Las declaraciones de ruina (sobre todo, cuando llevan asociado el deber de rehabilitar).

2º).- Metodología.

A).- La metodología **para el diagnóstico** de la situación se funda:

- En la experiencia cotidiana del desempeño del trabajo en el Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Segovia durante 20 años.

- Numerosas reuniones mantenidas por un grupo de trabajo constituido para la elaboración del Plan (el Arquitecto y el Aparejador Municipales, el Arquitecto de la Oficina del ARCH¹, y el autor del Plan). Los problemas detectados y las medidas de mejora que se proponen son el resultado no sólo de la experiencia personal del autor del Plan, que sería inevitablemente subjetiva, sino de la de un grupo de personas con amplia trayectoria.

- Las reuniones y consultas con otros agentes afectados (la Intervención y la Tesorería-Recaudación Municipales, los Colegios Oficiales de Arquitectos y Aparejadores, la Cámara de la Propiedad), para obtener su visión de las medidas que se proponen, tratar de integrar sus sugerencias en el Plan y buscar su permanente colaboración.

- Una amplia observación documental. Se ha accedido a decenas de expedientes de órdenes de ejecución y de ruina, lo cual permite tener un conocimiento de primera mano de los problemas que en ellos se suscitan.

- Un análisis DAFO sobre la situación del proceso de implantación de los instrumentos y mejora de procedimientos que pretendemos.

- No se ha considerado procedente utilizar otras técnicas de auditoría operativa u organizativa (entrevistas, encuestas,...etc).

B).- **Para las medidas de mejora propuestas**, se ha analizado la normativa y las actuaciones de otras administraciones locales, buscando utilizar las mejores prácticas ya contrastadas en otras organizaciones. En ocasiones se ha consultado a expertos sobre cuestiones concretas.

II.- DIAGNÓSTICO.

1º).- El contexto.

A).- Contexto conceptual-normativo.

Se ha estimado necesario explicar en el informe algunos conceptos urbanísticos que resultan precisos para comprender los problemas que se diagnostican en el Plan y las propuestas que se formulan para atajarlos. Así, es necesario saber:

- Que los dos instrumentos esenciales para hacer efectivo el deber de conservación son:

¹ Área de Rehabilitación del Centros Históricos.

* Las “órdenes de ejecución”: actos que establecen y valoran las actuaciones de conservación precisas en los edificios, y que –de no ser atendidas- pueden ejecutarse de forma coactiva (ejecución subsidiaria).

* La ITC: los propietarios de los edificios deben encomendar a técnicos competentes inspecciones técnicas periódicas para determinar su estado de conservación, las obras precisas para mantener o reponer sus condiciones de seguridad y salubridad, y ejecutar las que señalen, todo ello a su costa. La primera ITC debe realizarse a los 50 años desde la construcción o rehabilitación integral del edificio y las posteriores cada 10 años. Su resultado se plasma en un certificado y un informe anexo al mismo.

- Que el deber de conservación tiene un límite (cuando el importe de las reparaciones precisas sobrepasa determinada cuantía), superado el cual el edificio puede ser declarado en estado de ruina, que puede llevar consigo dos consecuencias: a).- La demolición del inmueble, cuando no esté protegido; b) La imposición –paradójicamente- del deber de rehabilitación, si el edificio está protegido y no se puede demoler.

- Si el propietario no ejecuta la rehabilitación asociada a la ruina, se puede recurrir a la venta forzosa del inmueble, sustituyendo al dueño, a través de un proceso licitatorio, por otro dispuesto a rehabilitarlo, que pagaría el valor del edificio fijado en la licitación.

B).- Contexto organizativo.

El Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios, es una de las cinco Áreas en que se organiza el Ayuntamiento de Segovia y se corresponde con la estructura administrativa de la Concejalía del mismo nombre.

Importa destacar que en el año 2007 se intentó una reorganización del Servicio, mediante de la creación de una Gerencia de Urbanismo, fallida en sus objetivos fundamentales, pero que ha dado lugar a la creación de una unidad denominada “*Vía Pública, Obras y Servicios Urbanos*”, a la que se han asignado las funciones relativas a la implantación y seguimiento de la ITC, las ordenes de ejecución de obras de conservación y las declaraciones de ruina.

Así, esas funciones han quedado en manos –a nivel técnico- de un arquitecto, un aparejador y un licenciado en derecho, todos muy implicados en los problemas de la conservación y la rehabilitación, que podrán controlar su desarrollo desde el principio hasta el fin, evitando los efectos negativos de la anterior estructura, que generaba intervenciones en los procedimientos de diversos técnicos, no siempre coordinadas y coherentes, propiciando que ninguno “*hiciera el expediente suyo*” y la desvinculación del resultado final.

C).- Contexto territorial.

Segovia es un municipio de la Comunidad de Castilla y León, con una población de derecho de 56.858 habitantes. Está situada, por carretera, a 92,40

Km. de Madrid y a 115,30 Km. de Valladolid y tiene un importante atractivo cultural y turístico muy potenciado, precisamente, por su proximidad a Madrid.

No todas las medidas se van a implantar sobre el mismo ámbito:

- La Implantación de la ITC lleva consigo una complejidad que nos aconseja (véanse las razones en el punto III,2,ºA,b del informe; pág. 46 y ss) hacer un ejercicio de prueba para dos zonas reducidas de la Ciudad: el Barrio de “Las Canonjías” y una parte del Barrio de San Millán. Luego volveremos sobre estos ámbitos.

- Las mejoras procedimentales y la implantación del mecanismo de la venta forzosa, tendrán como referencia todo el término municipal.

2º).- El diagnóstico: formulación de los problemas, sus orígenes y causas.

Los problemas que determinan la necesidad de implantar las medidas que proponemos son los siguientes:

A).- Existe una falta generaliza de cumplimiento voluntario del deber de conservación de los propietarios, que da lugar a un galopante deterioro del patrimonio edificado y a que el volumen de la actuación administrativa de comprobación y exigencia de ese cumplimiento esté muy por encima del nivel recomendable para que sea efectiva (casi todas las acciones conservativas realizadas por los propietarios traen su causa en una orden municipal). En el informe se dan datos estadísticos que ilustran la afirmación (punto II, 2º, A; pág 35 y ss).

Es preciso invertir esta situación y que sean los propios obligados los que comprueben el estado de sus edificios y subsanen las deficiencias. Hoy hay un mecanismo para conseguirlo: la ITC que a través de este Plan se pretende implantar.

B).- Implantada o no la ITC, con frecuencia es preciso requerir a los propietarios para que atiendan a su deber de conservación, señalándoles las actuaciones precisas para ello (órdenes de ejecución), pero cuando la orden de ejecución es atendida, en Segovia los mecanismos de ejecución forzosa no están funcionando adecuadamente, pues en algunos casos significativos la orden finalmente no se ha cumplido y se ha producido la pérdida de los edificios –valiosos- que se pretendían conservar (esta situación se explica en el punto.III,2º,B,a, del informe, págs. 57 y 58, y se ilustra con reportajes fotográficos: Anexos nº 2 y 8). Hay que corregir radicalmente estos procesos y evitar estas situaciones.

Por otro lado, los procedimientos para dictar “*ordenes de ejecución*” son excesivamente “*confrontados*” –los “*pareceres técnicos*” municipales y de la propiedad sobre la conservación son, a menudo, poco conciliables- lo que los hace complejos, jurídicamente virulentos y largos. Hay que remediarlo.

C).- El deterioro progresivo de los edificios, en las zonas históricas, desencadena un ciclo perverso, que podría expresarse así:

Mayor deterioro físico de los inmuebles → mayores dificultades de mantenimiento para sus propietarios → aparición de otros agentes urbanísticos con más medios (promotores inmobiliarios) → utilización de mecanismos legales (ruina) para deshacerse de los ocupantes del edificio, pero incumpliendo la medida rehabilitadora asociada a la ruina en los edificios protegidos → avance del deterioro del edificio hasta alcanzar una situación literalmente “*insostenible*” → falsa rehabilitación del mismo o pérdida definitiva (demolición). Es preciso romper este círculo. Hay mecanismos para procurarlo: la venta forzosa.

D).- Fuera de los ámbitos históricos, el mantenimiento y la conservación son precisas para evitar situaciones de inseguridad e insalubridad, y para reducir el impacto del crecimiento urbano y del consumo de suelo, impulsando la regeneración de la ciudad existente y, por ende, el urbanismo sostenible.

III.- PROPUESTA DE MEJORA.

1º.- Objetivo general

Impulsar el cumplimiento de los deberes urbanísticos de conservación y de rehabilitación de las edificaciones en Segovia, como instrumento de la conservación del patrimonio histórico-artístico (base de la proyección cultural de la Ciudad) y de la sostenibilidad urbanística.

2º.- Objetivos específicos y acciones.

Figura en la pág. 41 del Plan una tabla que permite seguir con facilidad estos objetivos y acciones, señalando para éstas un nivel de prioridad (A, B y C, de mayor a menor) y un nivel de incidencia en el resultado final (1, 2 y 3, de menor a mayor).

A).- Primer objetivo: Puesta en funcionamiento de la ITC.

a).- Aspectos determinantes .

Varios objetivos pueden conseguirse con la implantación de la ITC:

1.- El fundamental es lograr que los edificios presenten un correcto estado de conservación. Para ello, se hace recaer sobre los propietarios la carga de demostrarlo y asegurarlo, lo cual tiene para el Ayuntamiento una indudable repercusión económica: es el propietario el que financia la inspección y no el presupuesto público, como ocurre cuando la inspección –para la emisión de una orden de ejecución- la realizan los funcionarios municipales.

2.- La ITC es un medio para lograr algo más importante que el correcto estado de uno o varios edificios, como es la rehabilitación integral de las ciudades. Para alcanzar este monumental objetivo, también son esenciales las

medidas de fomento de la rehabilitación (subvenciones) y esencial es, por tanto, vincular la ITC con dichas medidas. Se propone en el Plan una idea para que ese enlace se produzca.

Pese a todo, la implantación del mecanismo no va a ser fácil y ello, en parte, por la resistencia de los dos grupos principales de sujetos que han de ponerla en práctica: los propietarios, por motivos económicos de más o menos relevantes, y los técnicos competentes para realizar la inspección, que han de emitir un comprometido documento sobre el estado del edificio.

Todos estos aspectos hacen precisas las siguientes acciones:

b).- Acciones para la puesta en funcionamiento de la ITC.

1ª Acción .- Limitar el alcance territorial de aplicación de la ITC.

Se considera prudente implantarla, primero, a un nivel territorial menor que el completo término municipal. Queremos experimentar sobre un ámbito relativamente reducido, para comprobar los problemas reales que suscita su aplicación y, desde la experiencia, diseñar mecanismos correctores y, en su caso, extender la experiencia a otros ámbitos o a todo el municipio.

Se han evaluado varias posibilidades para elegir los ámbitos de implantación, optándose por los dos siguientes:

1º.- El Barrio de “*Las Canonjías*”, situado en el recinto amurallado de Segovia, con edificios románicos, góticos, renacentistas, barrocos, del siglo XIX y algunos modernos. Está incluido en un ARCH, lo cual permite vincular la ITC con medidas de fomento –subvenciones. Más adelante se verá esto.

2º.- El Barrio de San Millán, arrabal extramuros, pero situado en inmediata contigüidad a la muralla sur de Segovia, en el que conviven edificaciones de muy diverso valor, antigüedad y estado físico.

Se trata de áreas muy disímiles (una de carácter histórico, en la que se va a fomentar la ITC, y otra con un interesante mestizaje edificatorio, en el que la ITC va a carecer de apoyo económico), pero ambas representan los dos extremos del problema que afrontamos, por lo que podremos extraer las máximas consecuencias y aprendizajes posibles para la paulatina extensión o la generalización del mecanismo.

La delimitación de los ámbitos ha de regularse en un Plan urbanístico (lo exige la normativa). Se ha elaborado esa regulación, que incluye los planos de delimitación de los ámbitos y unas normas muy elementales -pero imprescindibles- para el funcionamiento inicial de la ITC (Anexos 1 y 4), para que sea incorporada a un Plan Especial de la zona que se encuentra en redacción.

2ª Acción.- Campaña Informativa y formativa sobre la ITC para reducir las resistencias a la implantación.

La campaña no debe tener solo un carácter difusor de la condiciones de aplicación de la medida, sino un alcance mayor y una orientación distinta, resaltando que ***“se instituye como una medida de fomento a la conservación de la edificación, más que como una acción de policía de la Administración frente al ciudadano”*** (Ordenanza de Zaragoza, 2002).

Para que sea eficaz, creemos que su desarrollo debe ser contratado con una empresa especializada, que habría de encargarse de la confección y difusión de trípticos o cuadernillos informativos sobre la vinculación del cumplimiento de la ITC a la conservación de la edificación y la rehabilitación integral de la ciudad; sobre sus ventajas, que las tiene, para los propietarios y otros operadores en el mercado inmobiliario; y también, claro está, sobre su régimen, contado de forma comprensible: obligaciones, plazos,...etc.

También se propone la celebración de unas jornadas informativas y formativas con órganos representativos de los propietarios urbanos (Cámara de la Propiedad Urbana) y de los técnicos competentes para la ITC (Colegios Profesionales), organizadas por el Ayuntamiento y esos órganos.

3ª Acción.- Constitución del Registro de edificios sometidos a inspección, con una doble finalidad:

a).- Determinar los edificios en que se dan los requisitos objetivos que hacen obligatoria la ITC en los ámbitos a que se va a aplicar: se trata de precisar los edificios que lleven 40 ó más años terminados o rehabilitados, que quedarían desde su inscripción en el registro obligados a realizar la ITC.

Con esta información se podrá organizar una primera “*Campaña de ITC*”, requiriendo –como permite la normativa reguladora- a los propietarios cuyos edificios hayan cumplido la edad crítica para que realicen la inspección. Cada año sucesivo se podrá comprobar los edificios que “*vencen*” ese año y actuar de idéntica manera, organizando la “*Campaña ITC*” anual.

b).- Recibir y anotar los resultados de la inspecciones que se realicen (con tres posibilidades iniciales: que el propietario no cumpla el requerimiento y no realice la ITC; que la realice y el resultado sea favorable; que el resultado sea desfavorable), para que el Ayuntamiento ejecute las actuaciones procedentes en cada caso (se indican en el punto III,2º,A,b, pág. 51, del informe).

Con los datos que ofrece el Catastro sobre las fechas de construcción de los edificios, se han elaborado unas listas provisionales de los que tendrían que integrarse en el Registro y de los tendrían que pasar la ITC el primer año de su puesta en funcionamiento (Anexo 7).

La confección de la lista definitiva de edificios y las fichas que han de integrar el Registro, exige un gran trabajo de documentación que, en el caso del barrio de “*Las Canonjías*”, realizarán la Oficina de Rehabilitación del ARCH y los Servicios Municipales. En el Barrio de San Millán, tendrá que ser objeto

de un contrato de servicios, cuyo importe estimado es de 6.000.- €. El Registro, se regula en la propuesta que se recoge en el Anexo 4.

4ª Acción.- Fomento de la ITC en el ARCH “Las Canonjías”, de dos formas:

- Subvencionando, de ser posible, el coste de la inspección y la emisión del informe y el certificado técnico hasta el 100% del importe.

- Subvencionando las reparaciones del edificio que imponga la ITC (sobre estabilidad, consolidación estructural o estanqueidad), con preferencia a cualesquiera otras actuaciones que pretendiera el interesado realizar (reformas interiores, intervenciones en fachadas,...etc), en la cuantía que permite la normativa de las ARCH: un máximo comprendido entre 9.800 y 10.000.-€ por vivienda o unidad subvencionable.

5ª Acción .- Articulación de un cauce de ejecución subsidiaria.

Cuando se desoiga el requerimiento municipal para la ITC, debe acudirse a la ejecución subsidiaria, contratando con un técnico competente la ejecución de la inspección. Queremos agilizar este trámite con esta acción:

- Formalización de convenios de colaboración con los Colegios Profesionales correspondientes, con dos finalidades:

- Que el Colegio designe al colegiado que en cada caso vaya a realizar la ITC según su normativa interna.
- Fijar los honorarios a percibir por el designado, que serán exaccionados por el Ayuntamiento al obligado, incluso a través de la vía de apremio.

B).- Segundo objetivo: Mejoras de la regulación del procedimiento de emisión de órdenes de ejecución.

a).- Aspectos determinantes de este objetivo, que son tres:

a).- La necesidad de actualizar la Ordenanza Reguladora del deber de conservación y el estado ruinoso de las edificaciones del año 1996.

b).- El contenido de las órdenes de ejecución lo establecen –claro- los Servicios municipales, pero los procedimientos para dictar esas órdenes, por su falta de flexibilidad, resultan confrontados, complejos y largos. Hay que atajar el problema, dando mayor libertad de propuesta al técnico del propietario.

c).- Graves problemas en la ejecución subsidiaria de las órdenes. La situación que se plantea es la siguiente:

- La ejecución subsidiaria de obras de conservación es preciso contratarla y, para ello, es preciso contar con consignación presupuestaria suficiente (salvo que se declaren de emergencia).

- El importe de las obras de conservación en edificios muy deteriorados puede alcanzar cuantías importantes. Pero la consignación presupuestaria para actuaciones subsidiarias es muy exigua y no alcanza a aquellos importes (el importe acumulado de cinco órdenes de ejecución dictadas desde mediados de 2008 asciende a 645.569,35.-€ y la consignación en la partida de Ejecuciones Subsidiarias para 2008 es de 90.000.-€).

- Los procedimientos de conservación se inician y concluyen con normalidad, dictando la orden y requiriendo al obligado para su ejecución, pero cuando hay que acudir a la ejecución forzosa, el expediente de contratación de las obras no culmina -en ocasiones- como consecuencia del informe de la Intervención sobre insuficiencia del crédito y ahí se detiene la actuación.

- La consecuencia es que los edificios siguen deteriorándose hasta que es imposible sostenerlos, con su final pérdida de diversas maneras que se explican en las páginas 57 y 58 del informe y se ilustran con reportajes sobre los edificios sitos en el Pº de San Juan de la Cruz nº 8 y 10 y en la C/ Buitrago nº 3 y 5, todos ellos catalogados (Anexos nº 2 y 8). Esta es una grave “*anomalía de funcionamiento*” que debe ser atajada de manera terminante.

b).- Acciones previstas para el cumplimiento de este objetivo.

1ª Acción .- Actualización de la Ordenanza Municipal reguladora del deber de conservación de 1996.

Las modificaciones de preceptos, actualizaciones terminológicas y remisiones normativas quedan reflejadas en el Anexo 10.

2ª Acción.- Introducción de la posibilidad de proponer alternativas técnicas a las medidas señaladas en las órdenes de ejecución. Vías de conclusión convencional.

Podrán formularse en dos momentos: a).- En la fase de audiencia al propietario en el procedimiento de imposición de la orden de ejecución; b).- En la fase de la ejecución material de la orden: cuando se esté trabajando sobre el inmueble, ya que se pueden conocer aspectos de su situación que sugieran estas alternativas técnicas. La flexibilización del procedimiento permitirá su conclusión, en ocasiones, por vía convencional. Todo ello se refleja en los nuevos arts. 14 y 15 de la Ordenanza de 1996 (Anexo 11).

3ª.- Acción: Dos mejoras en el procedimiento de ejecución subsidiaria de las obras de conservación.

a).- Aplicación del cobro anticipado al obligado del coste de las obras ordenadas: de lo que se trata es de exigirle el coste de las obras de conservación que el Ayuntamiento vaya a realizar en su lugar y a su costa (ejecución subsidiaria) antes de su contratación y ejecución. Se intentará, primero, la recaudación del importe en vía de ingreso voluntario y, cuando no se consiga, se acudirá a la vía ejecutiva, embargando bienes del obligado (incluso al propio inmueble).

Esta forma de actuar no es ninguna novedad. Está prevista en la Ley 30/1992 y en Ordenanza Municipal del deber de conservación de 1996.

Pese a ello, en Segovia no había sido utilizada hasta el verano de este año 2008, en el caso flagrante de un edificio sito en la Plaza Mayor, casi contiguo al Ayuntamiento, que se explica en el apartado correspondiente del informe y se ilustra con un reportaje fotográfico (Anexo 9). La mejora consiste en el establecimiento de los cauces precisos con la Tesorería-Recaudación Municipal para que esta forma de proceder sea la “*normal*”.

b).- Modificación de las Bases de Ejecución del Presupuesto para permitir la liquidación anticipada del coste de las obras .

Recaudado el ingreso, en vía voluntaria o de apremio, para disponer del crédito y poder contratar la ejecución de las obras ordenadas hay dos vías: 1ª).- La consideración como “*ampliable*” de la partida presupuestaria a que el ingreso se destine; 2ª).- La modificación, caso por caso, del Presupuesto mediante un procedimiento sencillo denominado “*generación de crédito*”.

Como la Intervención Municipal no considera esta última vía apropiada, hemos renunciado a ella en favor de la primera, de forma que la propuesta es que en las Bases de Ejecución del Presupuesto se prevea que la partida 511.00.611.16 (Ejecuciones Subsidiarias) es ampliable .

Pero las dos vías anteriores habilitan los créditos y la contratación de las obras, cuando ya el ingreso se ha producido, ocurriendo frecuentemente que la recaudación es lenta y la urgencia de las obras impuestas no la resiste.

Sin embargo, existe también la posibilidad de contratar las obras, aunque no se haya producido aun el ingreso, a través de una vía únicamente habilitada –en lo que quien suscribe conoce– en las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid (Base 38), que permite tramitar el expediente de gasto y la contratación de las obras, una vez identificado el deudor y reconocido el derecho mediante la notificación de la cantidad que se le reclama, aunque no haya sido ingresada en los plazos de ingreso voluntario.

Con estas dos medidas no tendría que haber mas “*paralizaciones*” de la ejecución subsidiaria de obras de conservación por falta de consignación.

C).- Tercer objetivo: mejora del procedimiento de declaración en situación de ruina. En especial de los que concluyen con la imposición del deber de rehabilitación.

a).- Aspectos determinantes de este objetivo.

Ya hemos dicho que el procedimiento de declaración en ruina puede concluir bien con la orden de demolición o bien con la imposición del deber o de rehabilitación del edificio si está protegido.

Pocos problemas de ejecución se suelen plantear cuando medida asociada a la ruina es la demolición, pero cuando lleva consigo el deber de rehabilitar, en muchas ocasiones no resulta eficaz y ello debido a la dificultad – imposibilidad- de utilizar en este caso la ejecución subsidiaria. Pero, sobre todo, a la falta de implantación del instrumento diseñado para conseguir, por vía sustitutiva, la rehabilitación del inmueble (la venta forzosa).

En esta situación se propone:

- Una medida de ejecución subsidiaria referida, ya que no a la propia rehabilitación (que no es viable), sí a la redacción del proyecto técnico preciso, lo cual puede ayudar a que finalmente se lleve a cabo la actuación.

- Dar los primeros pasos para la implantación de la venta forzosa.

b).- Acciones previstas para el cumplimiento de este objetivo .

1ª Acción.- Previsión de la posibilidad de ejecución subsidiaria de actos precisos para la rehabilitación (proyectos de rehabilitación).

Es imposible que Ayuntamiento acuda a la ejecución subsidiaria para la rehabilitación del inmueble. Pero no lo es que lo haga para la redacción del proyecto técnico, valorando su coste de redacción, encargando su redacción a un técnico competente y cobrando ese importe al propietario. Se pretende dar cobertura normativa a esta forma de proceder, introduciendo en la Ordenanza Municipal de 1996 las previsiones oportunas (Anexo 12).

2ª Acción.- Implantación del mecanismo sustitutivo de la venta forzosa. Diseño del Registro de inmuebles en venta forzosa.

Esta acción, que pretendía ser –junto con la implantación de la ITC- una de las más incisivas del presente Plan de Mejora, ha resultado afectada por recientes modificaciones legislativas, acaecidas con posterioridad a la aprobación por el INAP del Plan de Mejora propuesto por quien suscribe en el mes de mayo de 2008: las introducidas por la Ley 4/2008, 15 de septiembre, dictada para adaptar la Ley de Urbanismo de Castilla y León, al Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 2008. Este texto, además, ha introducido el nuevo instrumento de la Sustitución Forzosa.

También se está modificando el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para introducir algunas novedades sobre la venta forzosa y para regular la nueva figura de la sustitución forzosa.

Pero toda esta nueva regulación, no impide que el Pleno del Ayuntamiento acuerde la constitución del Registro de Inmuebles en Venta Forzosa, para la inclusión en el mismo de los edificios protegidos que no sean rehabilitados en el plazo establecido en los acuerdos que los declare en ruina, con el contenido que se propone en el apartado III,2,C,b, (pág. 67) del informe.

Nada se propone, sin embargo, en relación con la nueva figura de la sustitución forzosa hasta que su regulación no se ultime.

IV.- IMPLANTACIÓN DEL PLAN DE MEJORA.

1º).- Recursos humanos.

La implantación del Plan correrá cargo de un grupo de funcionarios del Servicio de Urbanismo, integrado por un Arquitecto, un Licenciado en Derecho, un Aparejador, un Administrativo y dos Auxiliares Administrativos, sin perjuicio de que algunos trabajos para la implantación de la ITC en el ámbito del ARCH de “*Las Canonjías*” (v.gr. elaboración de las fichas del Registro), serían realizados por el personal de la Oficina del ARCH (un Arquitecto, una Técnico de Gestión y un Auxiliar Administrativo).

2º).- Recursos financieros.

Se justifican en el informe, realizando el cálculo para 4 años, que se considera el plazo idóneo para comprobar la evolución de las medidas propuestas, que, por su características, exigen plazos largos de desarrollo. Se calculan los gastos de personal –municipal y del ARCH- en función del tiempo estimado de trabajo a emplear cada año en la implantación y aplicación de las medidas, el coste de las dos asistencias técnicas y de las campañas formativas propuestas y se justifica que la implantación no supondrá costes de transferencia de capital para el Ayuntamiento (subvenciones a la implantación de la ITC en el ARCH). Los totales de estos gastos figuran en la siguiente tabla:

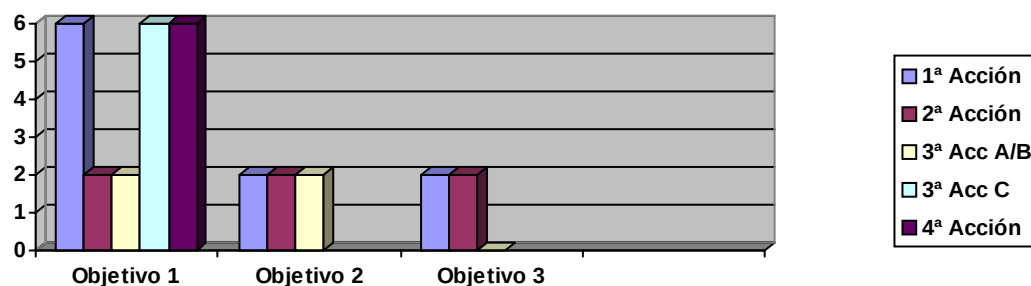
Total gastos implantación.

PERSONAL MUNICIPAL	102.205,29
PERSONAL ARCH	6.070,95
ASISTENCIAS TÉCNICAS	10.800,00
CAMPAÑA FORMATIVA	5.850,00
TOTAL	124.926,24

3º) - Cronograma.

Las previsiones temporales para la puesta en funcionamiento de las medidas propuestas, son las que se reflejan en el gráfico que se inserta a continuación. La fecha de inicio del cómputo de los plazos -establecidos en meses- es el 1 de enero de 2009. Se propone un plazo para comprobar su funcionamiento de 4 años.

GRAFICO Nº 1 Cronograma.



°V- EVALUACIÓN.

1º- Evaluación de resultados.

Se proponen indicadores concretos y distintos tanto para verificar el cumplimiento del “*Objetivo genérico o estratégico del Plan*”, como para el de los tres “*Objetivos específicos*” establecidos y, en este caso, además, se relaciona cada indicador con las “*Acciones*” diseñadas para alcanzar el Objetivo.

Así, por ejemplo, se establece un indicador del cumplimiento del 2º Objetivo específico (mejoras en el procedimiento de las órdenes de ejecución) que consiste en comprobar el número de órdenes de ejecución dictadas y el plazo medio para dictarlas, y se especifica que ese indicador está relacionado con las Acciones 1ª y 2ª asociadas a este Objetivo. Se procede de la misma manera en todos los demás casos.

Se propone que el seguimiento o comprobación de los indicadores se realice cada año, para poder introducir las correcciones oportunas si las mejoras propuestas no funcionaran o produjeran efectos no previstos, hasta los cuatro planteados como referencia final del Plan.

2º.- Creación de un grupo coordinación.

La variedad de acciones planteada, su interdependencia, lo novedoso de algunas, confiere una complejidad de implantación al Plan que aconseja crear un órgano de control de la implantación. Proponemos la creación de tres grupos de coordinación, integrados por cinco o seis personas, algunas de las cuales formarán parte de todos los grupos y otras que variarán dependiendo del tipo de objetivo específico o de acción que se esté controlando (punto V,2º del informe, pág. 78).

.....OO.....

PLAN DE MEJORA.

PLAN DE MEJORA.

I.- INTRODUCCIÓN.

1º).- Motivación y Objetivos.

El presente Plan de Mejora pretende impulsar el cumplimiento de los deberes urbanísticos generales de conservación y de rehabilitación de las edificaciones en el municipio de Segovia, por una doble vía:

- Mediante la puesta en marcha de algunos instrumentos normativamente previstos para esas finalidades, pero que, hasta la fecha, no han sido implantados por el Ayuntamiento de Segovia: la Inspección Técnica de Construcciones ITC en lo sucesivo) y la Venta Forzosa. Estos instrumentos se insertan en el inicio (implantación de la ITC) y en el final (implantación del mecanismo sustitutivo de la Venta Forzosa) de ese *“largo camino”* que constituyen los diversos procedimientos para el fomento de la conservación y la rehabilitación de las edificaciones, todos conectados de forma sutil y secuencial como veremos, por más que esa conexión no sea estricta dependencia, pues también veremos que algunos pueden funcionar sin que se articulen otros.

- Introduciendo mejoras en los tradicionales procedimientos previstos en la normativa urbanística para imponer el cumplimiento de aquellos deberes y que ya están implantados en el municipio (la imposición a los propietarios de los edificios de obras de conservación, mediante las denominadas *“órdenes de ejecución”*; las declaraciones de ruina)

Con esta doble acción se pretende, de un lado, articular un cauce que permita a los propietarios a quienes el deber de conservación incumbe su cumplimiento voluntario, sin un requerimiento intimatorio previo por la Administración (orden de ejecución), así como facilitar a la propia administración actuante la formulación del requerimiento de ejecución de obras de conservación (la implantación de la ITC produciría, desde luego, estos efectos) y, de otro lado, que resulte efectiva su imposición forzosa, cuando exista una actitud renuente del obligado a su cumplimiento, remediando algunos graves problemas de funcionamiento de tales procedimientos coactivos que han desembocado en la pérdida de algunos edificios protegidos (mejoras en los procedimientos de emisión de órdenes de ejecución), y articulando medios para asegurar el cumplimiento del deber de rehabilitación (mejoras en los procedimientos de declaración de ruina).

Segovia está declarada por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Su recinto amurallado está declarado Bien de Interés Cultural en la modalidad de Conjunto Histórico. Dentro y fuera el recinto amurallado, numerosos inmuebles y sus entornos también están declarados Bienes de Interés Cultural, pero en las modalidades de Monumento Histórico o Paisaje Pintoresco. Finalmente, existen más de ocho centenas de inmuebles que, sin ostentar la categoría de Bien Interés Cultural, se encuentran catalogados y protegidos por el planeamiento urbanístico.

Conseguir que los propietarios de todos estos inmuebles cumplan los deberes legales de conservación y rehabilitación que les incumben es esencial para el mantenimiento de este importante patrimonio edificado.

Pero más aun: la potenciación del cumplimiento de esos deberes urbanísticos generales debe producirse no sólo en el caso de los edificios con valores históricos, artísticos u otros protegibles, sino también en el de los que carezcan de esos valores, y ello en algunas ocasiones por puros motivos de seguridad, salubridad u ornato públicos (para reponer esas condiciones en edificios que las hayan perdido) y en todas por exigencias ineludibles de las modernas políticas de ordenación urbana: el principio de sostenibilidad, procedente del ámbito medioambiental, se ha convertido en una exigencia horizontal que impregna multitud de ámbitos sectoriales y, como no podía ser menos, el urbanístico también.

Ocurre que una de las más modernas manifestaciones de la sostenibilidad en el ámbito urbanístico es apostar, frente a los tradicionales nuevos desarrollos urbanos, por la *“regeneración de la ciudad existente”*. Así figura, con claridad, en el art. 34-2º de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León y, más recientemente, en el Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 2008, en cuya exposición de motivos se lee: *“[...] el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada”*.

Este nuevo planteamiento no es una mera recomendación, sino un criterio que vincula la acción urbanística de los poderes públicos, con el que se pretende controlar el *“consumo abusivo”* de suelo (un recurso limitado, como otros) y remediar la problemática incongruencia –muy patente en todas las ciudades y en Segovia también- del nacimiento de gran cantidad de nuevas edificaciones (nuevos desarrollos o crecimientos urbanos) en torno a núcleos edificados cada vez más depauperados.

Por lo expuesto hasta aquí, resulta preciso habilitar todos los instrumentos legales previstos para contribuir a la conservación de un patrimonio edificado valioso y a la regeneración la ciudad existente y afinar los que ya estaban en funcionamiento con importantes mejoras que los hagan más eficaces.

2º).- Metodología.

La metodología del trabajo para el diagnóstico de la situación se funda:

- En primer lugar –y este ha sido el factor desencadenante del Plan de Mejora- en la vivencia práctica y cotidiana del desempeño del trabajo en el

Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento de Segovia durante 20 años.

- Además, como en el último año y medio, como consecuencia de determinados cambios organizativos en el Servicio a que más adelante se aludirá, se ha producido un acercamiento a los problemas que se pretende afrontar de algunos funcionarios especialmente sensibilizados con ellos, que hemos constituido un informal -de momento- grupo de trabajo para la elaboración del Plan de Mejora, en las diversas reuniones mantenidas por este grupo, así como en las reuniones y consultas con otros agentes afectados: Servicio Municipal de Patrimonio Histórico, Oficina Municipal de Rehabilitación para la gestión de las Áreas de Rehabilitación de Centros Históricos (ARCH)² delimitadas en Segovia, Servicios Municipales de Intervención y Tesorería, Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.

Con estas reuniones se ha pretendido obtener la visión que sobre el objeto del informe tienen diversos sujetos que, en algún momento, habrán de intervenir de forma determinante en la implantación de los mecanismos o en la aplicación de los procedimientos sobre los que se va a actuar, conocer los problemas que se les plantean para realizar su intervención, escuchar sus sugerencias y tratar de integrarlas para facilitar la implantación o la mejora pretendidas.

Se ha realizado por quien suscribe una más que amplia observación documental. Ha accedido a decenas de expedientes de obras de seguridad y conservación y de declaración de ruina, en muchos de los cuales incluso ha intervenido quien suscribe de diferentes maneras (informándolos jurídicamente, en los procedimientos de ejecución forzosa, en expedientes sancionadores derivados de los mismos, en pleitos suscitados frente a las resoluciones recaídas,...etc). Esta documentación permite tener un conocimiento de los problemas que en los mismos se están suscitando de primera mano.

El muy acotado grupo de funcionarios que va a intervenir ulteriormente en la implantación de las medidas de mejora que se van a proponer, tienen todos amplia y similar experiencia en las cuestiones que aquí se suscitan y los problemas detectados y las medidas de mejora que se proponen están, por decirlo de alguna manera, consensuados. Por tanto, son el resultado no sólo de la experiencia personal, que sería inevitablemente subjetiva, sino de la de un grupo de personas con amplia trayectoria.

En esta situación, no se considera procedente utilizar otros instrumentos o técnicas de auditoría operativa u organizativa (entrevistas, encuestas,...etc), de los propuestos por los profesores Carles Ramió y Jordi Mas (*“La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa”*, 1997).

No obstante, se ha estimado conveniente realizar un análisis DAFO sobre la situación de todo el proceso de implantación de instrumentos y mejora de procedimientos para el fomento de la conservación y la rehabilitación de las

² Deben retenerse estas siglas, pues una de las ARCH va a ser esencial para el desarrollo del Plan de Mejora.

edificaciones en el municipio de Segovia, que se incorpora en el apartado de este informe relativo al diagnóstico.

Para las medidas propuestas (aplicación de nuevos mecanismos; mejoras en los que se venían aplicando) se ha estudiado la normativa y analizado las actuaciones de otras administraciones locales más avanzadas en la implantación de los nuevos instrumentos o mejoras que el Plan propugna, buscando utilizar las mejores prácticas ya contrastadas en otras organizaciones y, en ocasiones, se ha consultado a reconocidos expertos sobre cuestiones concretas.

Así, hemos de destacar, en cuanto a la creación de la ITC, que se ha seguido muy de cerca los ejemplos de los Ayuntamientos de Zaragoza, Madrid, Granada y León, las informaciones del Coordinador del denominado “*Proyecto ITC*” en Castilla y León³ y los consejos del profesor Toni Puig, en lo que se refiere al planteamiento de la campaña de difusión de la obligatoriedad de la inspección y de sus ventajas para los propietarios a que afecte; en cuanto a la mejora procedimental consistente en la posibilidad de los obligados de proponer alternativas técnicas a las actuaciones de conservación y obras de seguridad señaladas por el Ayuntamiento, hemos de señalar que son consecuencia de los planteamientos de los profesores Joan Subirats y Quim Brugué sobre la necesidad de articular la participación real y efectiva en los procedimientos de sus destinatarios (no se trata de que aleguen a las medidas propuestas por el Ayuntamiento que acaban siendo, con los matices que se quieran añadir, la “*vereda*” por la que ha de discurrir la actuación, sino de que planteen auténticas alternativas de actuación si lo desean); en cuanto a las mejoras en el procedimiento de ejecución subsidiaria de las obras de conservación, se ha tenido muy en cuenta la Ordenanza de Ruina y las Bases de Ejecución del Presupuesto de 2008 del Ayuntamiento de Madrid.

3º).- Aspectos temporales, espaciales y organizativos.

Como lo que se pretende es la utilización de nuevos instrumentos y la mejora de procesos que son susceptibles de utilización una pluralidad indeterminada –y poco o nada determinable- de ocasiones, no puede hablarse de un ciclo temporal cerrado para la ejecución del Plan.

Pueden, eso sí, formularse algunas previsiones sobre la puesta en funcionamiento de los instrumentos y de las mejoras procedimentales buscadas. Son las que figuran en el apartado IV,3º de este informe (pág.72 ss).

Los ámbitos espaciales sobre los que se proyecta el Plan serán, para algunas mejoras, todo el municipio, y, para otras, una zona del recinto amurallado de Segovia con un patrimonio edificado extremadamente valioso que configura un ARCH, y otra situada extramuros con edificios de valor diverso y heterogénea situación. Sobre una ortofoto y un plano del recinto amurallado de Segovia, que figuran como Anexo nº 1 a este informe, se establece la ubicación de estos dos ámbitos.

³ Impulsado por la Junta de Castilla y León y el Instituto de la Construcción de Castilla y León. Más adelante nos volveremos a referir a este Proyecto.

En estas zonas se implantará, de forma inicial, el nuevo mecanismo o instrumento de gestión de la conservación que a través del Plan se pretende introducir (la ITC), sin perjuicio de su paulatina extensión a toda la ciudad. Las mejoras procedimentales, es claro que se podrán aplicar desde su articulación en cualquier punto de la ciudad en el se plantee la necesidad de ejecutar obras de conservación y seguridad o se haga preciso declarar un edificio o instalación en ruina.

La aplicación de los nuevos instrumentos de gestión propuestos y el diseño e implantación de las mejoras procedimentales únicamente implicará a una reducida –pero concienciada- parte del Servicio de Urbanismo (un Arquitecto Superior, un Arquitecto Técnico, un Licenciado en Derecho y tres funcionarios administrativos), sin perjuicio, obviamente, de la participación de otros departamentos o dependencias municipales habida cuenta la relativa horizontalidad de algunos de los procesos. Será muy esencial la de la Oficina de Rehabilitación del ARCH de “Las Canonjías” en la implantación de la ITV en una de las zonas en que se pretende, y la de la Intervención y la Tesorería-Recaudación Municipales en los procedimientos de ejecución subsidiaria de ordenes de ejecución de obras de seguridad y conservación.

4º).- Estructura del informe.

Además de este primer apartado, relativo a la Introducción, a partir de aquí el informe se divide en cuatro más.

El primero (que se designa con el ordinal romano II) se ocupa del contexto del Plan de Mejora, exponiendo primeramente un “*contexto normativo-conceptual*” (en el que se aclara el significado de algunos conceptos urbanísticos manejados en el mismo), se da una idea de la organización que deberá aplicar las mejoras propuestas (contexto organizativo) y se describe el ámbito territorial sobre el que se proyectarán (contexto territorial). También se formula, seguidamente, el diagnóstico, es decir, se enuncian y explican los problemas a resolver.

En el segundo apartado –el ordinal III- se proponen las mejoras para solucionar los problemas detectados, señalando unos objetivos específicos a conseguir y unas acciones para satisfacerlos.

El tercer apartado –ordinal IV- se refiere a la implantación del Plan de Mejora, aludiéndose a los recursos financieros y humanos, a la vez que se establecen plazos o términos para las acciones, en la medida de los posible.

En el último apartado –el ordinal V- se establecen algunos indicadores y se propone la creación de equipos de coordinación.

II.- DIAGNÓSTICO.

1º).- El contexto.

Tres aspectos trataremos bajo este epígrafe.

- Como el objeto de nuestro Plan es la implantación de nuevos mecanismos y la mejora de otros ya en funcionamiento en una materia tan especializada como la urbanística, normalmente apartada del acervo de conocimientos comunes, se hace imprescindible una explicación, lo más somera posible, que aclare en qué consisten esos instrumentos y, sobre todo, que ponga en evidencia la conexión entre todos ellos, porque, como ya hemos advertido, aunque algunos pueden aplicarse sin que funcionen los otros, entre todos existe una relación tal que, de implantarse, quedaría cerrado el ciclo completo de la actuación pública para la conservación y rehabilitación del patrimonio edificado. Nos ocuparemos, pues, en primer lugar, del que podríamos llamar “*contexto normativo-conceptual*”.

- También trataremos después el contexto organizativo que ha de implantar, mejorar y luego aplicar esos mecanismos y procedimientos.

- Finalmente, describiremos el contexto territorial a que afectarán, justificando su delimitación.

A).- Contexto normativo-conceptual.

a).- El deber: A todos los propietarios de edificios, instalaciones y solares les incumbe un deber urbanístico general de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato⁴.

b).- Los instrumentos para hacerlo efectivo: Son dos fundamentalmente:

*** La Inspección Técnica de Construcciones:** Para facilitar el cumplimiento del deber de conservación, algunas legislaciones urbanísticas autonómicas (entre ellas la de Castilla y León) han regulado la denominada “*Inspección Técnica de Construcciones*” (ITC): son los propietarios de las edificaciones los que deben encomendar a técnicos competentes la realización de inspecciones técnicas periódicas para determinar su estado de conservación y las obras y actuaciones que sean precisas para mantener o reponer sus condiciones de seguridad y salubridad (quedan excluidas las de ornato).

Interesa retener estas notas del régimen de la ITC en Castilla y León:

⁴ La **seguridad** consiste en el conjunto de las características constructivas que aseguran la estabilidad y la consolidación estructural de los inmuebles y la seguridad de sus usuarios y de la población. La **salubridad** es el conjunto de las características higiénicas y sanitarias de los inmuebles y de su entorno que aseguran la salud de sus usuarios y de la población. Finalmente, el **ornato público** alude al conjunto de las características estéticas de los inmuebles y de su entorno que satisfacen las exigencias de dignidad de sus usuarios y de la sociedad (art. 19 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León).

- La primera inspección debe realizarse dentro del año siguiente a aquel en el que edificio cumpla 40 años (o de forma más precisa, desde su construcción o rehabilitación integral).

- A partir de esta inicial, deben realizarse nuevas inspecciones cada 10 años.

- El caso de los edificios terminados hace más de 40 años desde la entrada en vigor del normativa sobre la ITC (1999 y 2004) lo resuelve la disposición Transitoria Novena del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, con la siguiente previsión:

TABLA Nº 1
Fechas de realización de la ITC

Fecha terminación/rehabilitación	Fecha primera ITC
Antes de 1-01-1950	30-12-2005
De 1-01-1950 a 31-12-1959	30-12-2006
De 1-01-1960 a 31-12-1966	30-12-2007

- El Ayuntamiento, a través del Plan General de Ordenación Urbana, puede limitar la ITC a determinados ámbitos territoriales o edificios, así como reducir los plazos para la inspección.

- El resultado de la inspección debe consignarse en un certificado e informe anexo a la misma ⁵.

- Para controlar la aplicación de la ITC el Ayuntamiento puede crear un registro de edificios sometidos a la inspección.

- El Ayuntamiento puede requerir a los propietarios la aportación del último certificado de ITC y, si no lo presentaran en el plazo de un mes desde el requerimiento, ordenar la práctica de la inspección, pudiendo realizarla de forma subsidiaria, es decir, en lugar y a costa del obligado.

Una de las medidas de mejora de este Plan, como hemos venido diciendo, es la implantación de este importante instrumento.

*** Las órdenes de ejecución de obras de conservación:** Si el propietario obligado no cumple voluntariamente su deber de conservación, manteniendo el edificio en las adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato, el Ayuntamiento debe ordenarle la ejecución de las obras o

⁵ En esos documentos deberá constar: a).- El estado general de conservación del edificio, con especial referencia a los elementos vinculados a su estabilidad, consolidación estructural, estanqueidad y en general a la seguridad de la construcción y de las personas, tales como la estructura, la cimentación, las fachadas exteriores, interiores y medianeras, las cubiertas, azoteas, voladizos, marquesinas, antenas y demás elementos susceptibles de desprendimiento, así como las redes de saneamiento y distribución de agua, gas y energía eléctrica en baja tensión. B).- En su caso, los desperfectos y deficiencias de conservación apreciados en el edificio inspeccionado.

actuaciones necesarias para ello, que se tienen que describir y valorar en un acto denominado “orden de ejecución”, salvo si se ha realizado la ITC, en cuyo caso puede el Ayuntamiento remitirse a las allí establecidas.

Si el propietario no atiende a la orden de ejecución en el plazo establecido, el Ayuntamiento puede acudir al procedimiento de ejecución forzosa subsidiaria, es decir, puede ejecutar las obras bien por sus propios medios o contratándolas con un tercero, pero a costa del obligado, a quien finalmente se le podrá exigir el importe de lo ejecutado incluso a través de la vía de apremio (este va a ser una de los puntos en que se va a proponer una importante medida de mejora).

c).- Los límites del deber: El deber de conservación no es ilimitado, sino que cesa cuando el coste de las obras precisas (coste de reparación) superen el 50% de lo que constaría construir un edificio nuevo en ese momento, con la misma superficie y características similares, excluyendo el valor del suelo, pero incluyendo el beneficio industrial los honorarios profesionales y los impuestos (coste de reposición).

d).- La situación de ruina de las edificaciones: Alcanzado el límite señalado en el apartado precedente, los propietarios:

- No tienen el deber de asumir los costes de reparación que lo superen.
- Pueden solicitar la declaración del inmueble en situación de ruina.

Iniciado el procedimiento de declaración de ruina, éste puede concluir – simplificando- de dos maneras:

1ª.- Con la denegación de la declaración del estado de ruina. En este caso se debe ordenar una de las dos siguientes cosas:

- La ejecución de obras de conservación para reponer las condiciones de seguridad.
- La rehabilitación del inmueble.

2ª.- Con la declaración del estado de ruina. En tal caso se debe ordenar, según proceda:

- La demolición del inmueble señalando el plazo al efecto.
- La ejecución de obras de conservación para reponer las condiciones de seguridad o la rehabilitación del inmueble, con indicación de los plazos para ejecutarlas, cuando se trate de bienes que no es posible demoler, ni siquiera de forma parcial, por tratarse de BIC o de inmuebles catalogados por el planeamiento con un nivel de protección que impida la demolición.

En todos los casos, se deben establecer, de resultar precisas, las obras y medidas necesarias para asegurar la integridad física de los ocupantes y de

terceros hasta la adopción de la medida principal asociada a la declaración de ruina (medidas accesorias).

Si el propietario no diera cumplimiento a las medidas asociadas a la declaración de ruina, la Administración puede proceder de dos maneras:

- Intentar su ejecución forzosa subsidiaria. Ya veremos más adelante – en el punto III,2º,C,a, págs. 63 y 64 - que, en realidad, el uso de esta medida solo es factible en realidad cuando no se ejecuten las obras de demolición o de conservación ordenadas.

- Sujeción del inmueble al régimen de venta forzosa, que es un figura que permite cumplir las medidas asociadas a la declaración de ruina –sobre toda la orden de rehabilitación- por vía sustitutiva, es decir, sustituyendo al propietario incumplidor por otro que esté dispuesto a hacerlo (este es el otro mecanismo que, junto con la ITC, se pretende implantar a través del Plan de Mejora).

B).- Contexto organizativo.

El Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios es una de las cinco Áreas en las que se ha organizado tradicionalmente –y se organiza aun hoy, con alguna curiosa peculiaridad- el Ayuntamiento de Segovia (es el Área 3), y se corresponde con la estructura administrativa de la Concejalía del mismo nombre.

Desde hace al menos 20 años, el Servicio, a su vez, se ha organizado atendiendo a los tres grandes ámbitos de la acción pública que quedan aludidos en su nombre, es decir:

- Una parte –la más relevante en cuanto a medios personales- atendía al “*Urbanismo*”, con funciones de esta naturaleza, que incluían: las de planeamiento urbanístico, gestión urbanística e intervención en el uso del suelo; dentro de esta última función quedaban comprendidas las licencias urbanísticas y el control del deber de conservación y de la ruina de las edificaciones.

- Otra parte atendía a las “*Obras Municipales*”: proyección y ejecución de las nuevas obras ordinarias municipales de infraestructuras y equipamientos y mantenimiento de las existentes, así como el control de las actividades públicas y privadas sobre los espacios públicos. Dentro de esta Unidad también se insertaba una pequeña estructura organizativa con funciones en materia de Medio Ambiente, Parques y Jardines.

- Finalmente otra parte atendía a los “*Servicios Municipales*”: gestión de los servicios prestados directamente por el Ayuntamiento (suministro domiciliario de agua, evacuación y depuración de residuales) y seguimiento y control de los “*externalizados*” (transporte urbano, limpieza urbana,...etc).

En el año 2007 se ha intentado una reorganización del Servicio sobre la base de la creación –finalmente fallida- de una Gerencia de Urbanismo, como organismo autónomo con personalidad jurídica propia, que gestionaría las funciones que antes hemos encuadrado en el Urbanismo (aunque tampoco todas), de forma que en el Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios quedarían incluidas las funciones urbanísticas “residuales” no desarrolladas por la Gerencia y las correspondientes a la tradicionales Unidades de Obras Municipales y de Servicios Municipales.

Se ha nombrado un Gerente, personal no funcionario, que depende directamente del Ayuntamiento, pues la Gerencia no ha llegado a constituirse como tal organismo autónomo, y se ha asignado esa denominación “*Gerencia de Urbanismo*” a la parte del Servicio que cumpliría parte –no todas- de las funciones urbanísticas antes relacionadas.

El resto del Servicio se ha organizado en dos Áreas, la 3.1. y la 3.2. A la primera, denominada “*Vía Pública, Obras y Servicios Urbanos*”, le corresponden las funciones urbanísticas no asumidas por la “*Gerencia*” y, más o menos, las tradicionales funciones de las Unidades de Obras y Servicios (sin el servicio de recogida de residuos y limpieza viaria). La segunda, sería el área de “*Medio Ambiente, Parques y Jardines*” (con el servicio de recogida de residuos y limpieza viaria).

Aunque hoy el Servicio es uno (y al frente del mismo hay una única figura de un Jefe de Servicio, de naturaleza funcional), parece que la idea para un futuro próximo es dividir el Servicio en dos, uno integrado por la denominada Gerencia y otro por el resto.

El Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios está integrado (sin contar las cuadrillas de operarios –fontaneros, electricistas, obreros, jardineros...etc- que dependen de las actuales Unidades de “*Vía Pública, Obras y Servicios Urbanos*” y “*Medio Ambiente, Parques y Jardines*”), por 39 funcionarios. El coste total del Capítulo I del Servicio asciende a 3.183.087.- €.

Ese personal se integra, por Grupos, de la siguiente manera:

- Jefe de Servicio: Arquitecto Superior.

- Gerencia de Urbanismo: Cinco técnicos superiores: tres arquitectos y dos licenciados en derecho (grupo A 1). Tres Técnicos de Grado Medio: un arquitecto técnico y dos ingenieros técnicos industriales (grupo A 2). Un delineante y tres administrativos (grupo B). Cinco auxiliares administrativos (grupo C).

- Vía Pública, Obras y Servicios Urbanos: Tres técnicos superiores: un ingeniero de caminos, un arquitecto y un licenciado en derecho (grupo A 1). Cinco Técnicos de Grado Medio: un ingeniero técnico de obras públicas, tres arquitectos técnicos y un ingeniero técnico industrial (grupo A 2). Un delineante y un administrativo (grupo B). Tres auxiliares administrativos (grupo C).

- Medio Ambiente, Parques y Jardines: Dos técnicos superiores: un ingeniero de Montes y una licenciada en ciencias ambientales (grupo A 1). Dos Técnicos de Grado Medio: dos ingenieros técnicos agrícolas. Un administrativo (grupo B).

- Asisten a todo el Servicio: tres ordenanzas (grupo D).

- Existen dos contratados laborales no fijos: un licenciado en derecho y un auxiliar administrativo.

Entre las funciones que se han asignado a la Unidad de Vía Pública, Obras y Servicios Urbanos, está la de fomento de la conservación y de la rehabilitación, que incluye la implantación y seguimiento de la ITC, las ordenes de ejecución de obras de conservación y las declaraciones de ruina de las edificaciones.

Esta última ha sido, dicho sea de forma incidental, una mejora organizativa que –pese a su indudable carácter involuntario- tiene una gran trascendencia para la buena marcha de esa función a que nos acabamos de referir, y ello por lo siguiente: con la anterior estructura, en los muy largos –y duros- expedientes de órdenes de ejecución de obras de conservación y de ruina de las edificaciones intervenían varios técnicos –arquitectos superiores, arquitectos técnicos, licenciados en derecho- con dos efectos negativos: que las intervenciones no siempre eran coordinadas y coherentes y que ninguno de los que intervenían “*hacían el expediente suyo*” desvinculándose del resultado final.

En la actualidad la función indicada, y los procedimientos que genera, han quedado en manos –a nivel técnico- de tres funcionarios (un arquitecto superior, un arquitecto técnico y un licenciado en derecho), todos ellos muy implicados a nivel personal en los problemas que tras el ejercicio de esta función urbanística subyace (nuevamente, la importancia de las personas), lo cual les permite controlar su desarrollo desde el principio hasta el fin. Esto va a tener una gran importancia –será una fortaleza- para todo el planteamiento y la final implantación del presente Plan de Mejora.

C).- Contexto territorial.

Segovia es un municipio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con una población de derecho de 56.858 habitantes y una extensión de 163,60 Km² desde que en la década de los años setenta se agregaron al municipio originario de Segovia cinco municipios de carácter rural, formándose por agrupación el actual término municipal de Segovia.

Está situada, por carretera, a 92,40 Km. de la capital del Estado y a 115,30 Km. de la capital de la Comunidad Autónoma ⁶ y tiene un importante

⁶ Está unida a Madrid y a Valladolid tanto por vías de alta capacidad –autovías o autopistas- como por ferrocarril de alta velocidad.

atractivo cultural y turístico muy potenciado, precisamente, por su proximidad a Madrid ⁷.

En efecto, ya hemos señalado que Segovia está declarada por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Su recinto amurallado está declarado Bien de Interés Cultural en la modalidad de Conjunto Histórico. Dentro y fuera el recinto amurallado, numerosos inmuebles y sus entornos también están declarados Bienes de Interés Cultural, pero en la modalidad de Monumento Histórico y de Paraje Pintoresco. Finalmente, existen más de ocho centenas de inmuebles que, sin ostentar la categoría de Bien de Interés Cultural, se encuentran catalogados y protegidos por el planeamiento urbanístico, repartidos por toda la ciudad pero, especialmente, en los siguientes ámbitos que han sido objeto de planes especiales de protección histórico-artística y del paisaje:

- Ámbito del Recinto Amurallado.
- Ámbito del Casco Antiguo Extramuros.
- Ámbito de la zona del Acueducto y el Barrio del Salvador.
- Ámbito del Barrio de San Lorenzo, Valle del Eresma y San Marcos.
- Ámbito de Santa Eulalia y San Antonio el Real.

En zonas situadas en el primero y el segundo de esos ámbitos trabajaremos con el presente Plan de Mejora.

Es preciso conseguir que ese importante patrimonio edificado perdure y el primer paso para ello ha de ser que los titulares directos de ese patrimonio (beneficiarios de su disfrute más intenso), los propietarios de los inmuebles incluidos en esos ámbitos, cumplan los deberes legales de conservación y rehabilitación que les incumben.

Sin embargo, de un lado, en el municipio no se han implantado algunos instrumentos habilitados por la normativa urbanística de Castilla y León que facilitan la conservación, como la ITC.

De otro lado, se han detectado importantes fallos en los mecanismos de ejecución forzosa en los procedimientos para imponer a los particulares obras de conservación de sus inmuebles, que han dado lugar, recientemente, a la pérdida de algunos edificios protegidos, lo cual es inadmisibile y exige una urgente corrección.

Finalmente, cuando ya no es posible imponer obras de conservación y entra en juego el procedimiento de declaración de ruina, que puede concluir – de forma aparentemente paradójica- con la imposición del deber de rehabilitación, también ocurre que esta declaración no es eficaz, de un lado por la falta de la necesaria cooperación económica de la administración con los

⁷ Las visitas de un solo día o de un fin de semana, sobre todo desde Madrid, ascienden a del total anual. Uno de los retos de este sector en Segovia es propiciar un turismo de mayor permanencia.

propietarios y, de otro, sobre todo, por la falta de implantación de algunos instrumentos diseñados para, finalmente, conseguir por vía sustitutiva la rehabilitación del inmueble (venta y sustitución forzosa)⁸.

Se pretende, pues, ofrecer respuestas a estos problemas, facilitando la implantación del mecanismo de la ITC; mejorando los procedimientos para la imposición de obras de conservación y, sobre todo, los mecanismos de ejecución forzosa; y mejorando la efectividad de los procedimientos de declaración de ruina que afectan a edificios protegidos, sobre todo a través de la implantación de mecanismos sustitutivos de los obligados para la rehabilitación de inmuebles.

Ahora bien, aunque el objetivo final es extender la aplicación de todos los nuevos instrumentos y la mejora de los procedimientos existentes a todo el municipio (la ciudad de Segovia y los cinco “núcleos” agregados), lo cierto es que no todos se van a proyectar inicialmente sobre todo el municipio, sino que hay que distinguir:

- La Implantación de la ITC lleva consigo una complejidad que nos aconseja –véanse las razones con mayor desarrollo en el punto III,2º,A,b, págs. 46 y ss. de este informe- hacer un ejercicio de prueba para dos zonas reducidas de la ciudad, elegidas por sus características especiales –muy apropiadas para ser el “laboratorio experimentación” de la ITC. Una es el Barrio de “Las Canonjías”, que se encuentra en el recinto amurallado de Segovia, y la otra el Barrio de San Millán, arrabal extramuros, pero situado en contigüidad inmediata con la muralla segoviana.

- Las mejoras procedimentales y la implantación del mecanismo de la venta forzosa (y en su caso de la sustitución forzosa), tendrán como referencia todo el término municipal.

Formulamos, seguidamente, la descripción de las características de los dos ámbitos territoriales donde se pretende implantar la ITC con algún detalle, pues nos parece que permite comprender su idoneidad para constituir el auténtico “campo de pruebas” del mecanismo.

El barrio de “Las Canonjías”⁹.

⁸ Está claro que, fuera de estos ámbitos históricos a que estamos aludiendo con reiteración, es decir, en las zonas de ensanche de la ciudad, también resulta necesario aplicar las medidas a que nos referimos. Ello no es apremiante en las zonas de muy reciente desarrollo, en las que las necesidades de conservación no se plantean aun o se asumen por los propietarios sin dificultades pues, al no ser muy intensas (retejos, enlucidos,...etc), tampoco son demasiado caras. Pero, aun así, en estas zonas también hay siempre “edificios con problemas”.

⁹ También llamado de “La Clastra”, por su estructura casi conventual. Fuente de la información: Memoria del ARCH “Las Canonjías”

Es un barrio histórico integrado en el recinto amurallado de Segovia (declarado BIC, en la modalidad de Conjunto Histórico) y es la parte de la ciudad más próxima al Alcázar.

Inicialmente era un barrio de canónigos de la desaparecida Catedral de Santa María, estructurado por dos calles longitudinales (las actuales Calles de Daoíz y Velarde), que se unían a través de multitud de pequeñas calles transversales formándose así un parcelario alargado característico con frente a las dos calles largas. El barrio, que se cerraba por la noche, en el siglo XIII ya estaba totalmente configurado, predominando los edificios de estilo románico (aun hoy es un excelente ejemplo de la arquitectura civil románica, en un estado de conservación aceptable).

Un punto de inflexión importante para el barrio fue la Guerra de las Comunidades (1521), en el que desaparece la Catedral de Santa María, los canónigos se trasladan a la zona en que se estaba construyendo la nueva catedral, en la inmediaciones de la Plaza Mayor, y los edificios cambian de manos, sufriendo importantes transformaciones. A partir de entonces, el barrio incorpora nuevas construcciones de estilo gótico, renacentista, barroco, del siglo XIX, algunas modernas y aún recientes.

El barrio de "*Las Canonjías*" tiene una extensión de 9,4 Ha (de las que 7 Ha están ocupadas por la edificación) y está integrado por 174 parcelas, de las que 5 son solares sin edificar, 127 están ocupadas por edificios destinados al uso de vivienda y 15 por edificios destinados a usos no residenciales. Están censados 751 habitantes en el barrio y, según un reciente encuesta, el 78% estaría dispuestos rehabilitar el edificio en el que moran.

El barrio de San Millán ¹⁰.

Es un arrabal histórico situado en inmediata contigüidad a la muralla sur de Segovia y que, por el este, está muy próximo de la Plaza del Azoguejo, en la que el Acueducto de Segovia alcanza su mayor altura.

En el siglo XII el Barrio de San Millán ya existía y estaba integrado por una población dedicada principalmente a la labor hortícola, favorecida por la situación de las huertas cercanas, el curso del arroyo Clamores y la proximidad del mercado diario del Azoguejo. En el siglo XVI, con el desplazamiento del barrio de la Almuzara de intramuros hacía San Millán, la población comenzó a estar formada por todo tipo de artesanos (alfareros, tejeros,...etc). En el siglo XIX la cubrición del arroyo Clamores determinó la estructuración viaria del barrio, que se mantiene hasta la fecha.

El tipo de parcelas del barrio –y por tanto de las edificaciones- va desde parcelas de pequeña superficie (hasta 200 m²) que albergan edificios de vivienda unifamiliar en dos plantas (zonas de las Calles santo Domingo y Pinilla y de las Calles del Carmen y san Millán), hasta parcelas de gran superficie (superiores a 1.000 m²) y de forma irregular (en la zona de la Calle y la

¹⁰ También llamado barrio de las Brujas. Fuente de la información: Plan Especial de Protección Histórico-Artística, del Paisaje y Reforma Interior del Casco Antiguo Extramuros.

Travesía de Escultor Marinas y la Calle Carretas, donde se localizan la Casa del Crimen y la Casa de la Tierra, edificio del siglo XVIII, uno de los 47 blasonados que subsisten en Segovia).

El uso dominante es residencial en planta baja o en dos plantas, aunque también se presenta el uso comercial en planta baja en las zonas más próximas a la Plaza del Azoguejo, situada bajo el Acueducto. Además de estos dos usos predominantes existe un buen número de parcelas con uso de talleres, almacenes o garajes. También están implantados algunos usos dotacionales (la iglesia románica de San Millán, la Casa de la Tierra, con un uso cultural, y la guardería de la Calla Escultor Marinas).

En cuanto a los edificios, existe una gran diversidad: desde edificios de arquitectura popular en parcelas pequeñas, algunos de ellos catalogados, en diverso estado de conservación (hay edificios rehabilitados recientemente y edificios virtualmente en ruina), hasta manzanas de vivienda colectiva relativamente modernas y un polígono de vivienda protegida, que se empieza a deteriorar.

La parte del barrio en la que se pretende aplicar la ITC está integrada por 92 parcelas de las cuales 2 son solares sin edificar.

2º).- El diagnóstico: formulación de los problemas, sus orígenes y causas.

A.- La falta de conservación voluntaria.

Se ha observado, durante muchos años de ejercicio profesional en el Ayuntamiento de Segovia (más de 20), un absentismo casi generalizado de los propietarios en el cumplimiento voluntario del deber de conservación de los edificios de los que son dueños, manteniéndolos en condiciones de seguridad, estabilidad, salubridad, habitabilidad y ornato, lo cual es especialmente notorio en las zonas históricas de la ciudad, con abundancia de edificios protegidos, en los que atender a este deber, por la antigüedad, estado, características físicas, régimen urbanístico y aun situaciones civiles (inquilinos con renta antigua), muy comunes en estos inmuebles, puede resultar especialmente oneroso.

Siendo conscientes del valor limitado de los números defendido por el profesor Parrado¹¹, y compartiendo su criterio, creemos que ilustra perfectamente esta comprobación el resultado de un análisis de las licencias de obras solicitadas en los últimos cinco años (de 2003 a 2008, lapso estadístico que nos parece suficiente), del que resulta:

- Que solo el 5% de las licencias de las obras solicitadas por los particulares tienen por objeto actuaciones tendentes a mantener o reponer las condiciones de los edificios.

¹¹ En "Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas", 2005, págs 30 y ss.

- Que de las licencias solicitadas con ese objeto, el 70% afectan a edificios no catalogados ni protegidos, es decir, afectan a edificios que por su edad solo requieren pequeñas intervenciones, como retejos, cambios de canalones y bajantes, enlucidos de fachadas o actuaciones sobre otros elementos comunes. Se trata, pues de intervenciones de poco alcance y coste.

- Que resultan casi irrelevantes las licencias solicitadas para actuar sobre elementos estructurales o sobre los servicios del edificio (no llegan a un 5 % del 5% inicial).

- Sobre los edificios protegidos se actúa para llevar a cabo rehabilitaciones integrales, pero con las importantes peculiaridades que después diremos.

Esta falta generalizada de cumplimiento voluntario del deber de conservación produce un doble efecto:

1º.- El patrimonio edificado del municipio se encuentra cada vez más avejentado y en peores condiciones de conservación.

2º.- Casi la totalidad de las intervenciones dirigidas a la conservación de edificios son consecuencia de una actuación administrativa previa, bien por la vía del estímulo y el fomento (acciones de ayuda económica y técnica a través de las ARCH, en las zonas históricas: más adelante volveremos sobre ellas) y, sobre todo, en último término, mediante la determinación y la imposición por la Administración de las medidas conservativas precisas a través de “*ordenes de ejecución*” (que pueden llegar a ejecutarse incluso de forma coactiva, por vía de la ejecución subsidiaria).

Preciso es reconocer, sin embargo, que estas órdenes solo se dictan en los casos más graves de falta de conservación, es decir, cuando el descuido y la incuria de los propietarios pueden tener consecuencias para la seguridad de las personas o las cosas, para la salubridad pública (y, por tanto, pueden derivar en responsabilidades de todos los órdenes, incluso penales, para políticos y funcionarios) o pueden dar lugar a la pérdida de edificaciones valiosas, objetivo este último que, como se verá más adelante, en el caso del Ayuntamiento de Segovia no se ha conseguido en ocasiones, pues se han perdido algunos de esos elementos ¹².

En definitiva, en Segovia (aunque la reflexión nos parece extensible a otros muchos municipios) el peso de que los propietarios cumplan su deber de conservación recae sobre la Administración municipal, y con ello no nos referimos tanto a las acciones de fomento –subvenciones- que aquélla ha de

¹² Llamamos la atención sobre esta última consideración, que desvela un problema de gran importancia, más que por su dimensión cuantitativa (el número de casos a que afecta, en términos absolutos, no es elevado, pues no llega a la media docena), por su dimensión cualitativa, pues se trataba de edificaciones cuya final desaparición, atendiendo a sus características protegidas, debió impedirse en todo caso. Desde esta perspectiva, carece de trascendencia el hecho de que el número absoluto de casos sea bajo (nueva prueba de carácter relativo de los datos numéricos). Por otro lado, estos hechos han sido en buena medida el detonante de este Plan de Mejora.

desarrollar para apoyar, sobre todo, a los propietarios de los edificios con valores histórico-artísticos, en los que ese deber es especialmente gravoso y oneroso (que sin duda son escasas y debieran incrementarse), si no a las actuaciones de control de su cumplimiento y a la adopción, cuando tal cumplimiento no se produce, de medidas impositivas, que –preciso es reconocerlo- casi siempre tienen un alcance limitado, pues solo se interviene en los casos más graves, y no son siempre eficaces, pues en ocasiones no se alcanza el objetivo que con las mismas se persigue, con la consecuencia de la progresiva de depauperación del patrimonio edificado en general y la pérdida de algunos edificios valiosos.

Esta situación pretende ser atajada o aliviada, cuando menos, mediante dos medidas que más adelante desarrollaremos en el presente Plan: la implantación decidida, aunque paulatina, de la ITC regulada en la legislación urbanística de Castilla y León y la introducción de medidas de mejora en el procedimiento de imposición de obras de conservación mediante órdenes de ejecución, tendentes a hacerlo más participado y efectivo y, en última instancia, del procedimiento de ejecución forzosa de estas órdenes, de forma que las mismas, finalmente, no resulten fallidas (apartados III, 2º, A y B).

B).- Otras consecuencias de la falta de conservación y otro problema a resolver.

La falta de cumplimiento del deber de conservación tiene, como hemos dicho, una consecuencia física inmediata, que es la degradación progresiva de los edificios, sobre todo en las zonas históricas (en razón de la mayor antigüedad de los inmuebles que las integran). Esta situación lleva consigo que para los propietarios de estos inmuebles ¹³ sea cada vez más difícil afrontar el coste de unas obras de reparación que ya no consisten en simples repastos de tejados, repaso o sustitución de canalones o similares, sino en actuaciones estructurales, renovación de todos los servicios,...etc, situación que les arroja en manos de promotores inmobiliarios que adquieren los edificios frecuentemente –no siempre- a precios bajos, ¹⁴ y ello, no para realizar obras de mantenimiento y conservación, ni para su inmediata rehabilitación, sino, generalmente, para conseguir su declaración en situación de ruina ¹⁵, con un doble objetivo:

- La resolución de los contratos de arrendamiento, con rentas muy bajas (antiguas), con expulsión de los inquilinos.

- Una vez conseguido lo anterior, y aunque la declaración de ruina lleve consigo –como es posible- la orden de rehabilitación, dejar que continúe la

¹³ Pequeñas comunidades de vecinos sin grandes disponibilidades económicas en ocasiones; personas mayores jubiladas, frecuentemente.

¹⁴ Se habla hoy del “acoso inmobiliario”, una variedad de acoso moral tipificado en el Código Penal.

¹⁵ De las declaraciones de ruina instadas en los último cinco años, el 85 % lo han sido por compañías inmobiliarias.

degradación del inmueble hasta un punto en el que sea ya imposible su rehabilitación, para o bien proceder a lo que llamaremos "*falsas rehabilitaciones*" ¹⁶ o, simplemente, a su derribo tras su declaración –por motivos de seguridad o de simple imposibilidad física de sostenerlo- en la situación de ruina inminente ¹⁷.

Para evitar estas situaciones se puede acudir, desde luego, a las acciones de fomento del mantenimiento, la conservación y la rehabilitación de los edificios a través de -entre otras figuras posibles- las denominadas "*Áreas de Rehabilitación de Centros Históricos*" (A.R.C.H., en lo sucesivo), reguladas en el R.D. 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, cuyo concepto y funcionamiento se explican de forma breve en la nota a pie de página ¹⁸.

En Segovia, en la actualidad, existen dos ARCH delimitadas, una de las cuales –la del barrio de "*La Judería*"- ha sido gestionada casi ya en su totalidad con éxito, mientras que la otra –la del barrio de "*Las Canonjías*"- ha sido delimitada recientemente y está a expensas de su acogimiento al Plan Estatal de Vivienda 2009-2012. Este ARCH reviste una gran importancia para el presente Plan de Mejora, como se verá.

¹⁶ No se tratan y recuperan los elementos originales protegidos del edificio, sino que se reconstruyen, imitándolos, con materiales similares pero nuevos. Esto, claro está, es mucho más barato que la auténtica rehabilitación. Esta práctica, para el caso de los bienes declarados BIC, está expresamente prohibida por la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español –art. 39-2º- y por la Ley 12/2002, de Patrimonio Cultural de Castilla y León –art. 38-1º,d).

¹⁷ Se ilustra esta afirmación en el Anexo nº 2 a este informe, en el que se aprecia la situación final de dos edificios sitos en la Calle Buitrago nº 3 y 5 para los que, primero, se dictaron órdenes de ejecución de obras de conservación, que fueron incumplidas, y, más tarde, fueron declarados en ruina, con imposición del deber de rehabilitación, al que tampoco se atendió.

¹⁸ El R.D. 805/2005 establece las condiciones para actuaciones protegidas en materia de vivienda, dentro de las cuales figura la rehabilitación de áreas urbanas en proceso de degradación y de centros históricos, delimitándose para el primer caso las denominadas Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y para el segundo las Áreas de Rehabilitación de Centros Históricos (ARCH), que aparecen definidas en el art. 51 de la norma. El art. 60 regula las medidas de fomento de la rehabilitación en este último tipo de Áreas, estableciendo las siguientes actuaciones susceptibles de protección: a).- Rehabilitación de edificios y viviendas; b).- Ejecución de la urbanización; c).- Ejecución de la reurbanización. La cuantía máxima a aportar por el Estado en las actuaciones de rehabilitación de edificios y viviendas -que son las que nos interesan- es, según el art. 61-2º, "*el 50 % del presupuesto protegido de las obras de rehabilitación de edificios y viviendas, con una cuantía máxima por vivienda subvencionada de 6.000 euros*". En el actual Plan 2005-2008, la CCAA de Castilla y León aporta un máximo de 3.800.-€/ vivienda. El Ayuntamiento puede tener que asumir 200.-€/vivienda, pero para su aplicación a obras de urbanización que sean necesarias como consecuencia de la actuación rehabilitadora (frecuentemente retirada de cables de las fachadas y soterramiento de los mismos), en cuyo caso el máximo subvencionable total sería de 10.000.-€/vivienda. También se puede subvencionar el coste de redacción de los proyectos técnicos. Estas cuantías, con el Plan de vivienda estatal 2009-2012, podrían verse ligeramente modificadas.

Pero al lado de estas actuaciones, tremendamente onerosas, que exigen la colaboración de varias Administraciones Públicas que allegan medios de diversas procedencia y que incluso exigen la creación de una organización “*ad hoc*” que las gestione, es inevitable que la Administración siga utilizando los medios de policía administrativa para conseguir el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, mediante la correcta aplicación de los instrumentos de que le dota la normativa para conseguirlo.

En esta línea, es preciso que se tramiten procedimientos rigurosos de declaración de ruina, con imposición de deber de rehabilitación cuando el edificio en esa situación, en razón de su protección, no pueda ser derribado, apoyando y vigilando el cumplimiento de esta medida y, cuando finalmente no se adopte por el obligado, acudir al mecanismo sustitutivo de la venta forzosa. Algunas propuestas del presente Plan se dirigen a estas finalidades (apartado III, 2º,C).

C).- El estado de la cuestión en ámbitos no históricos.

Fuera de los ámbitos históricos a que nos venimos refiriendo, la cuestión se plantea de forma distinta. Las actuaciones de mantenimiento y conservación requeridas por los edificios y construcciones suelen ser menos intensas y costosas. Aunque los edificios lleguen a alcanzar la situación de ruina, su falta de valor histórico, artístico, tipológico o ambiental hace que la consecuencia normal de la declaración sea la demolición del inmueble, pudiéndose actuar sobre la parcela resultante en los términos que permita el planeamiento urbanístico. No obstante, en estos casos, las actuaciones de mantenimiento y conservación también tienen una gran importancia para:

- Sobre todo, evitar la existencia de edificios en situación de inseguridad (en su conjunto o de alguno de sus elementos: balcones, aleros,...etc)

- Evitar edificios –u otros espacios- en situación de insalubridad, desdoro o falta de ornato o con condiciones de habitabilidad deficientes.

- Alargar la vida y permitir la utilización prolongada de un elenco importante de edificios, sin necesidad de nuevos desarrollos exteriores a lo ya edificado, con un consumo innecesario de suelo, en la línea de las nuevas tendencias del urbanismo sostenible más atrás reseñadas (punto I,1º, pág. 22).

3º).- El diagnóstico: conclusión.

A).- Existe una falta generaliza de cumplimiento voluntario del deber de conservación que incumbe a los propietarios urbanos, lo cual conduce a que se produzca un galopante deterioro del patrimonio edificado y a que la trabajosa acción administrativa de comprobación y exigencia de ese cumplimiento haya de estar muy por encima del nivel recomendable si se quiere que sea efectiva (casi todas las acciones conservativas realizadas por los propietarios traen su causa en una imposición municipal).

Es preciso invertir esta situación y que sean los propios obligados los que comprueben el estado de sus inmuebles y subsanen las deficiencias. Hoy hay mecanismos legales para conseguirlo. A través de este Plan se pretende ensayar la implantación de uno de ellos: la ITC.

B).- Implantados o no los anteriores mecanismos, con frecuencia es preciso requerir a los propietarios para que atiendan a su deber, señalándoles las actuaciones precisas para ello (órdenes de ejecución), pero cuando los propietarios ni siquiera atienden a este requerimiento, los mecanismos de ejecución forzosa de lo ordenado no están funcionando adecuadamente, de forma que en algunos casos significativos la orden de ejecución de obras de conservación finalmente no se ha cumplido, produciéndose la pérdida del edificio que se pretendía conservar. Hay que mejorar, corregir de forma radical, estos procesos.

Por otro lado, en estos procedimientos de “*órdenes de ejecución*” son excesivamente “*confrontados*” –los “*pareceres técnicos*” municipales y de la propiedad sobre la conservación son, a menudo, poco conciliables- lo que los hace complejos, jurídicamente virulentos y largos.

C).- El deterioro físico progresivo de las construcciones, en las zonas históricas, desencadena un ciclo perverso, que podría expresarse así:

Mayor deterioro físico de los inmuebles → mayores dificultades de mantenimiento para sus propietarios → aparición de otros agentes urbanísticos con más medios (promotores inmobiliarios) → utilización de mecanismos legales (ruina) para deshacerse de los ocupantes del edificio, pero incumpliendo la medida rehabilitadora paradójicamente asociada a la ruina en los edificios protegidos → avance del deterioro del edificio hasta alcanzar una situación literalmente “*insostenible*” → falsa rehabilitación del mismo o pérdida definitiva (demolición). Es preciso romper este círculo. Hay mecanismos para procurarlo.

D).- Fuera de los ámbitos históricos las actuaciones de mantenimiento y conservación también son precisas, para evitar situaciones de inseguridad, salubridad, habitabilidad y ornato y para minimizar el impacto del crecimiento urbano y del consumo de suelo, impulsando la regeneración de la ciudad existente y, por ende, el urbanismo sostenible.

Se incorpora, como Anexo nº 3 a este informe, un análisis DAFO sobre la situación de todo el proceso de implantación de instrumentos y mejora de procedimientos para el fomento de la conservación y la rehabilitación de las edificaciones en el municipio de Segovia.

III.- PROPUESTA DE MEJORA.

Para facilitar el seguimiento de este apartado y propiciar su adecuada comprensión, vamos a reflejar en una tabla todos los aspectos que se van a tratar, es decir, el objetivo general o estratégico del Plan, varios específicos en que se desdoba y las acciones precisas para alcanzar estos últimos, señalando para éstas un nivel de prioridad (que se clasifica de mayor a menor como A, B y C) y un nivel de incidencia en el resultado final (que se clasifica de menor a mayor como 1, 2 y 3).

TABLA nº 2
Resumen de objetivos y acciones propuestos.

1º).- OBJETIVO GENÉRICO: Impulsar el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación de los edificios.			
2º).- OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ACCIONES.		PRIORIDAD	INCIDENCIA
A).- 1º OBJETIVO	a).- Elementos determinantes: Se justifican las acciones		
Implantación de la ITC.	b).- Acciones para conseguir el objetivo::		
	1ª Acción .- Limitar el alcance territorial de aplicación de la ITC.	A	3
	2ª Acción.- Campaña informativa y formativa sobre la ITC.	A	3
	3ª Acción.- Constitución del Registro de edificios sometidos a inspección.	A	3
	4ª Acción .- Fomento de la ITC en el ARCH de “Las Canonjías”.	A	3
	5ª Acción.- Articulación cauce ejecución subsidiaria.	B	2
B).- 2º OBJETIVO	a).- Elementos determinantes: Se justifican las acciones		
Mejoras de la regulación del procedimiento emisión de órdenes de ejecución.	b).- Acciones para conseguir el objetivo:		
	1ª Acción .- Actualización de la Ordenanza Municipal reguladora del deber de conservación y del estado ruinoso de las edificaciones de 1996.	C	1
	2ª Acción.- Introducción de la posibilidad de proponer alternativas técnicas a las medidas señaladas en las órdenes de ejecución. Vías de conclusión convencional.	B	2
	3ª.-Acción.- Dos mejoras en el procedimiento de ejecución subsidiaria de las obras de conservación.	A	3
C).- 3º OBJETIVO	a).- Elementos determinantes: Se justifican las acciones		
Mejora del procedimiento de declaración de ruina.	b).- Acciones para conseguir el objetivo:		
	1ª.- Acción.- Previsión de la posibilidad de ejecución subsidiaria de actos precisos para la rehabilitación (proyectos de obras de rehabilitación).	C	1
	2ª Acción.- Implantación del mecanismo sustitutivo de la venta forzosa. Diseño del Registro de inmuebles en venta forzosa.	B	3

1º).- Objetivo general (estratégico).

Como ya se señalara en su primer apartado (“Introducción”), el presente Plan de Mejora pretende impulsar el cumplimiento de los deberes urbanísticos generales de conservación y de rehabilitación de las edificaciones en el municipio de Segovia.

Hemos repetido que Segovia está declarada por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad; que su recinto amurallado está declarado Bien de Interés Cultural en la modalidad de Conjunto Histórico; que dentro y fuera el recinto amurallado numerosos inmuebles y sus entornos también están declarados Bienes de Interés Cultural, pero en las modalidades de Monumento Histórico o Paisaje Pintoresco; y, finalmente, que existen más de ocho centenas de inmuebles que, sin ostentar la categoría de Bien Interés Cultural, se encuentran catalogados y protegidos por el planeamiento urbanístico.

Conseguir que los propietarios de ese importante patrimonio edificado cumplan los deberes de conservación y rehabilitación es esencial para su mantenimiento y perdurabilidad. Ellos serán, desde luego, los más intensos beneficiarios del disfrute de ese singular patrimonio, en cuanto que lo detentan, pero la comunidad vecinal también resultará muy beneficiada, y no solo desde la perspectiva del goce estético y ambiental que esos inmuebles bien conservados le depara, sino también porque ese patrimonio ha de ser, en buena medida, el soporte del atractivo turístico de la ciudad y de su proyección cultural, muy potenciada en los últimos años y que pretende ser la marca que la distinga internacionalmente (Segovia es una de las candidatas a ser Capital Europea de la Cultura en 2016).

Desde otra perspectiva, también hemos señalado en la “*Introducción*” de este Plan (punto I,1º, pág. 22), que la potenciación del cumplimiento de esos deberes urbanísticos generales de conservación y rehabilitación debe producirse no sólo en el caso de los edificios con valores históricos, artísticos u otros protegibles, sino también en el de los que carezcan de esos valores, y ello en algunas ocasiones por puros motivos de seguridad, salubridad u ornato públicos (para reponer esas condiciones en edificios que las hayan perdido) y en todas por exigencias ineludibles de las modernas políticas de ordenación urbana: el principio de sostenibilidad, procedente del ámbito medioambiental, se ha convertido en una exigencia horizontal que impregna multitud de ámbitos sectoriales y, como no podía ser menos, el urbanístico también.

Impulsar el cumplimiento de los deberes urbanísticos de conservación y de rehabilitación de las edificaciones en Segovia, como mecanismo de la conservación del patrimonio histórico-artístico (base de la proyección cultural de la Ciudad) y de la sostenibilidad urbanística, sería el objetivo estratégico de este Plan de Mejora¹⁹.

2º).- Objetivos específicos y acciones.

¹⁹ Como se puede observar con lo señalado hasta aquí, no se pretende a través del presente Plan ordenar o mejorar un procedimiento concreto, sino una concatenación de mecanismos y procesos, es decir, un conjunto de “*actividades*” para conseguir unos “*productos*” (edificios en buen estado de conservación o rehabilitados), que generarán determinados “*impactos directos*” (mejora del patrimonio edificado de la ciudad, en especial el muy valioso; reutilización de edificios; clarificación del mercado inmobiliario) e “*impactos finales*” (fortalecimiento de la “*marca*” cultural de la ciudad y correlativa potenciación turística; sostenibilidad urbanística), esperando también un “*impacto simbólico*” en la ciudadanía.

A).- Primer objetivo: Puesta en funcionamiento de la ITC.

a).- Aspectos determinantes .

Ya ha queda descrito más atrás en qué consiste y cómo funciona este instrumento habilitado por la normativa urbanística de algunas CCAA. Interesa recordar ahora las siguientes ideas de su régimen:

- Los propietarios de los edificios deben encomendar a técnicos competentes inspecciones técnicas periódicas para determinar su estado de conservación y las obras precisas para mantener o reponer sus condiciones de seguridad y salubridad.

- La primera inspección debe hacerse el año siguiente a aquel en el que se cumplan 40 años desde su construcción o rehabilitación integral.

- A partir de ésta, deben realizarse nuevas inspecciones cada 10 años.

- Para los edificios construidos o rehabilitados antes de 1950, entre 1951 y 1959 y entre 1960 y 1966, existen unas fechas preestablecidas para la primera ITC.

- El Ayuntamiento puede limitar la ITC a determinados ámbitos territoriales.

- El resultado de la inspección debe consignarse en un certificado y en un informe anexo.

- Para controlar la aplicación de la ITC el Ayuntamiento puede crear un registro de edificios sometidos a la misma.

- El Ayuntamiento puede requerir a los propietarios la aportación del último certificado de la ITC y, si no lo presentan, ordenar la inspección, pudiendo realizarla de forma subsidiaria, es decir, en lugar y a costa del obligado.

Diversos objetivos pueden conseguirse, desde una perspectiva general, con la implantación de la ITC. Brevemente expuestos, son los siguientes:

- 1.- El primero y fundamental es lograr que las construcciones presenten un correcto estado edificatorio. Para ello, se hace recaer sobre los propietarios la carga de demostrarlo y asegurarlo. Aunque esta cuestión pudiera parecer elemental, lo cierto es que es un planteamiento muy reciente, vinculado a sociedades con un alto nivel de desarrollo social y económico y que, en lo ideológico, entronca con *“los proyectos de reforma ilustrada y del buen hacer urbanísticos [...] que se han visto históricamente muchas veces frenados por resistencias sociales”* (GONZÁLEZ-VARAS, 2005)²⁰.

²⁰ “Aunque esta cuestión pudiera parecer elemental, ciertamente ha tenido que pasar mucho tiempo para que la inspección se contemple en las legislaciones urbanísticas. Estamos

Este desplazamiento de la inspección a los propietarios tiene para los Ayuntamientos, además, una indudable repercusión económica. Es el propio titular del inmueble el que financia la inspección y no el presupuesto público, todos los ciudadanos, que es lo que ocurre cuando la inspección –para la emisión de una orden de ejecución– se realiza a través de medios personales municipales. Este efecto tiene interés para cualquier municipio y también para el de Segovia.

2.- La ITC es uno de los medios posibles para lograr algo más importante que el correcto estado de seguridad y salubridad de uno o varios edificios, como es la rehabilitación integral de las ciudades. Es el primer paso para alcanzar este monumental objetivo, pero también son imprescindibles para alcanzarlo la planificación y las medidas de fomento de la rehabilitación (subvenciones y ayudas económicas y técnicas) y esencial es, por tanto, vincular o enlazar la ITC –que encaja en la actividad de policía urbanística– con dichas medidas. La Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid que regula este mecanismo lo hace. Nosotros, más modestamente, proponemos una idea para que ese enlace se produzca en nuestro caso.

3.- La implantación de la ITC dignifica y clarifica el mercado inmobiliario de edificios que no sean de nueva construcción.

ante una de esas medidas legislativas cuya previsión misma en la norma está condicionada a un determinado desarrollo y evolución social. Es decir, sin en dichas legislaciones se establece un régimen jurídico completo de la ITC es porque se considera que, en la actualidad, estamos en condiciones, socialmente, de lograr la realización de este auténtico reto urbanístico.

En efecto, aunque pudiera parecer elemental una inspección técnica que demuestre un aceptable estado edificatorio de un inmueble, es propio de sociedades avanzadas plantearse y regular esta cuestión. El estado de la vivienda se ha convertido en un factor visual de primera magnitud que consigue distinguir las sociedades desarrolladas de las subdesarrolladas. Un régimen jurídico de inspección técnica de edificios no sería posible hoy, porque falta la propia base, en buena parte de los países del mundo. Ni tampoco habría sido, seguramente, posible en España hace unos años. [...]. No obstante, será obviamente la práctica del sistema (es decir la realización o no de los logros que se pretenden) la que determinará el grado real de evolución social y de cultura urbanística de nuestra sociedad. El hecho de que la legislación prevea este tipo de medidas es solo un primer indicativo de un posible desarrollo social y económico que ha de corroborarse desde el punto de vista de los logros prácticos". (GONZÁLEZ-VARAS, "La inspección técnica de construcciones", pág. 1301 y ss., en la obra colectiva "Derecho urbanístico de Castilla y León", 2005).

Al margen de lo anterior, aunque parece deducirse de la formulación que se ha planteado de este objetivo de la ITC, lo cierto es que no todos la ven como una consecuencia normal del deber general de los propietarios de conservar los edificios de los que son dueños, que es una de las manifestaciones de la función social de la propiedad. Desde otra perspectiva, se considera a la ITC como un desplazamiento a los propietarios de una función pública, como es la policía de edificaciones. Se estaría trasladando a los propietarios algo que inicialmente es una obligación del poder público: comprobar la seguridad y salubridad de las construcciones. Desde esta perspectiva, se considera a la ITC como una caso de "*public-private-partnership*": la consecución del interés público con la colaboración de agentes privados.

Es cierto que el estado de un edificio o parte del mismo y su adecuada relación con el precio en el mercado puede, en ocasiones, ser apreciada por el propio adquirente, pero no siempre es así. En cualquier caso, lo cierto es que la información que sobre ese estado ofrecerá la ITC y el hecho de que esa información vaya a ser accesible a cualquiera, al constar en el Registro público de edificios sometidos a ITC que se pretende constituir, facilitará que el vendedor obtenga la rentabilidad legítima y que el comprador obtenga un bien con unas garantías mínimas, circunstancias que en el mercado segoviano de este tipo de inmuebles –enloquecido, como todos los mercados inmobiliarios de estos años- no siempre concurrían. La actual crisis, seguramente, quitará importancia a este efecto de la implantación de la ITC, pero las crisis pasan –esperemos- y siempre es bueno que cualquiera pueda saber cual es el estado real de lo que está en el mercado.

Pese a todo lo señalado, tememos que la implantación del mecanismo no va a ser fácil y ello, en buena medida, por la resistencia de los dos grupos principales de sujetos que han de intervenir en su puesta en práctica: los propietarios y los técnicos competentes para realizar la inspección.

Diversos frentes de resistencia pueden ofrecer los propietarios, desde los puramente psicológicos, hasta los económicos de mayor o menor relevancia²¹.

Con todo, una importante resistencia –así lo demuestra la experiencia, al menos en Castilla y León- proviene curiosamente de los técnicos que han de realizar la inspección.

Han de emitir un certificado y un informe anexo en el que han de indicar:

a).- El estado general de conservación del edificio inspeccionado, con especial referencia a los elementos vinculados directamente a su estabilidad, consolidación estructural, estanqueidad y, en general, a la seguridad de la construcción y de las personas (la estructura, la cimentación, las fachadas

²¹ Pueden influir, desde luego, factores psicológicos: propietarios a quienes no preocupa la situación de inseguridad o insalubridad de sus edificios o que querrían reservarse la decisión última de cómo y cuando reparar su casa; la sensación de que se les traslada una carga excesiva, una especie de “impuesto”.

No obstante, claro está, los factores más importantes serán los económicos, algunos mas reales e importantes que otros. De esta manera, el propietario, que ha de valerse para la inspección de un técnico competente que le girará la correspondiente minuta, puede preferir que la Administración dicte la correspondiente orden de ejecución de obras de conservación, con el diagnóstico del estado del edificio y la determinación de las obras pertinentes formulada por sus técnicos, de forma gratuita. Tampoco se conformarán muchos con que sea su propia actuación, realizando la ITC y las obras establecidas en la misma, la que ponga fin a las frecuentes operaciones especulativas que ya hemos denunciado más atrás: apurar hasta el final la situación del edificio, para que sea declarado en ruina, con el interesante efecto de la resolución de los contratos de arrendamiento, y quizá –si se resiste con contumacia a las reparaciones- la final sustitución del inmueble. También es cierto que, en algunos casos, pueden determinados colectivos de propietarios sentirse muy perjudicados, señaladamente los de edificios de viviendas total o mayoritariamente ocupados por inquilinos que pagan alquileres bajísimos, que ahora se verían además obligados a pagar la ITC y ejecutar las obras que de la misma deriven.

exteriores, interiores y medianeras, las cubiertas, azoteas, voladizos, marquesinas, antenas y demás elementos susceptibles de desprendimiento, así como las redes de saneamiento y distribución de agua, gas y energía eléctrica en baja tensión).

b).- También, en su caso, los desperfectos y deficiencias de conservación apreciados, así como las pruebas más exhaustivas que sean necesarias para averiguar sus causas y determinar y valorar las obras y demás medidas precisas para mantener o reponer las condiciones de conservación exigibles.

c).- En la segunda y sucesivas inspecciones, el grado de ejecución de las medidas indicadas en el informe anexo al certificado de la anterior inspección, así como el resultado de las obras realizadas desde su emisión.

Los dos primeros extremos de la certificación son comprometidos para quien la suscriba (para eludir en lo posible ese compromiso, se han planteado modelos de certificación y de informe anexo con contenidos un tanto "descafeinados", permítasenos la expresión ²²). El último extremo, es comprometido para el propietario que no haya adoptado las medidas establecidas en aquél.

Todas estas circunstancias hacen que nos parezca precisa la realización de las acciones que se describen y justifican en el siguiente apartado, con el concreto alcance que en cada caso se indica.

b).- Acciones para la puesta en funcionamiento de la ITC.

1ª Acción .- Limitar el alcance territorial de aplicación de la ITC.

Las consideraciones que hacíamos sobre la necesidad de cierta "*madurez social*" para implantar este tipo de instrumentos no eran gratuitas. No estamos seguros que la sociedad segoviana haya adquirido un grado real de evolución social y de cultura urbanística suficientes para la implantación decidida y generalizada del instrumento.

Por ello se considera prudente implantarlo, primero, a un nivel territorial mucho menos amplio que el completo término municipal. Pretendemos hacer una prueba, experimentar sobre un ámbito territorial concreto y relativamente reducido, que permita comprobar los problemas reales que suscita su aplicación para, desde la experiencia, diseñar mecanismos correctores y, en su caso, extender la experiencia a otros ámbitos o a todo el municipio ²³.

²² También se ha suscitado, incluso, para eludir toda responsabilidad, que las certificaciones e informes fueran ratificados o validados por técnicos la Administración.

²³ El propio Reglamento de Urbanismo de Castilla y León consciente, de un lado, de las dificultades para implantar la ITC, y, de otro lado, para facilitar y flexibilizar la implantación de políticas públicas de diverso alcance, permite "*limitar la obligatoriedad de la inspección determinados ámbitos del término municipal o a determinado tipo de edificios*" (art. 315-2º). Nosotros hacemos uso de esta habilitación sólo en su manifestación territorial.

Este planteamiento a pequeña escala tiene, además, una ventaja suplementaria: para su puesta en funcionamiento y control se estiman suficientes los medios personales con que cuenta el Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Segovia en la actualidad (descritos en el punto III,1º, B, págs 29 y ss de este Informe).

Se han evaluado varias posibilidades para elegir el ámbito concreto de implantación:

- Implantar el nuevo instrumento en alguna de las A.R.C.H. delimitadas hasta el momento en Segovia (las denominadas ARCH de “*La Judería*” y de “*Las Canonjías*”, en las que –al menos en la primera- ya se está actuando para impulsar por la vía del fomento la rehabilitación total o parcial de edificios). Se trataría en este caso, como decíamos más atrás, de conseguir vincular o enlazar la ITC con el fomento.

- Hacerlo en zonas del recinto amurallado de Segovia no incluidas en un ARCH o en zonas exteriores al recinto amurallado, sobre la base de considerar que la acción de fomento supone un impulso, ya que no suficiente, sí al menos aceptable de la acción conservativa, por lo que se trataría de extenderla a zonas donde esa actividad sólo es consecuencia de actuaciones puntuales de la Administración ordenándola, actuaciones casi de emergencia.

Se ha optado finalmente, por una solución mixta, dentro del limitado alcance del planteamiento inicial, y se propone la implantación del mecanismo en el ámbito del ARCH de “*Las Canonjías*”, que está comenzando su singladura²⁴, y una zona del denominado Barrio de San Millán, que –como se ha indicado más atrás- es el arrabal histórico situado en inmediata contigüidad con la parte sureste de la muralla de Segovia, en el que conviven edificaciones de muy diverso valor, antigüedad y estado físico (vivienda de protección oficial, edificios recién construidos o rehabilitados y edificios en un estado semiruinoso).

Se ha decidido manejar áreas tan disímiles (un área de carácter casi exclusivamente histórico, con edificios románicos y góticos en su mayoría, y en que va a fomentarse económicamente la ITC, y otro de un con un interesante mestizaje edificatorio, en el que la implantación no va a contar con apoyo económico), pues ambas representan los dos extremos del problema que afrontamos, por los que podremos extraer de ellas las máximas consecuencias y aprendizajes posibles para la paulatina extensión o la generalización del mecanismo²⁵.

²⁴ Hacerlo también en el ARCH de “*La Judería*” podría resultar perturbador a estas alturas de su desarrollo, que ya casi ha concluido su actuación sobre la edificación, centrándose en su fase final más en determinadas actuaciones de urbanización de las calles y callejones del Área o estéticas de los edificios, como la eliminación del cableado en las fachadas.

²⁵ El argumento que justifica que en una zona se subvencione la ITC y que en la otra no existan ayudas, es el mismo que justifica que en el ARCH se fomente la rehabilitación y no se

En todo caso, esta inicial delimitación de los ámbitos sobre los que se pretende que actúe la ITC ha de regularse en un instrumento de planeamiento urbanístico (así lo ordena el RUCYL). En este caso, puede ser el PGOU o un Plan Especial de Protección de Conjuntos Históricos. El PGOU de Segovia ha sido objeto de una laboriosa y larga revisión aprobada a finales del año 2007. Queda pendiente de redactar un Plan Especial de Protección del Casco Histórico de Segovia y algunas zonas aledañas que complemente a aquél.

Por motivos de imagen, no parece muy apropiado que a los pocos meses de la aprobación de la revisión de instrumento de planeamiento general se comiencen a tramitar modificaciones, por lo que se estima preferible introducir esta regulación en el Plan Especial en redacción.

La regulación que se propone para incorporar al Plan, figura como Anexo nº 4 a este informe. La regulación incluye, desde luego, los planos de delimitación de los dos ámbitos, pero también algunas normas muy elementales, pero imprescindibles para su funcionamiento inicial.

Habida cuenta el carácter progresivo que queremos otorgar a la implantación de este mecanismo, hemos renunciado a redactar una ordenanza que regule de forma acabada la ITC. Muchos Ayuntamientos que han implantado la ITC, lo han hecho (tienen justa fama la de Madrid, la de Zaragoza y la de Granada, que son el modelo de casi todas las demás).

Nosotros podíamos haber hecho lo mismo, tomando como referencia una ordenanza de alguno de los Ayuntamiento más avanzados en la materia o un “*refundido*” de las previsiones que nos parecieran mejores de cada una, pero sin saber si se adaptan a nuestra situación o si resuelven los problemas reales que es nuestro caso se van a plantear. Esta vez hemos querido ver primero qué problemas se manifiestan, pensar las soluciones y luego, si es el caso, plasmarlas en una ordenanza una vez se compruebe la conveniencia de extender o generalizar el ámbito de aplicación de la ITC.

No obstante, como decimos, en todo caso resulta necesario articular algunas normas –las mínimas imprescindibles– para la puesta en funcionamiento del “*modelo piloto*” de ITC con el que se pretende empezar, que son las que se reflejan en la propuesta que se incorpora en el Anexo nº 4 que acabamos de citar ²⁶. Con ellas y la muy pormenorizada regulación que de la ITC contiene el RUCYL (que ya resuelve algunas cuestiones que en otros Ayuntamientos, ante el silencio de su normativa autonómica, han tenido que resolver a través de la Ordenanza), se puede comenzar a andar el camino.

haga la mismo en al Barrio de San Millán: en el primer caso, se trata de edificios de carácter valioso y muy protegidos, sometidos por tanto a numerosas limitaciones, cuya conservación es también especialmente onerosa.

²⁶ Si no quisiera el Ayuntamiento que figuraran estas normas primeras de la ITC en el futuro Plan Especial, constriñendo a éste a la función estricta que le atribuye el RUCYL de delimitar los ámbitos de aplicación de la ITC, podrían incorporarse a la aun vigente Ordenanza Reguladora del deber de conservación y el estado ruinoso de las edificaciones del municipio del Segovia, del año 1996.

2ª Acción.- Campaña informativa y formativa sobre la ITC.

Estimamos que es preciso reducir, en lo posible, las resistencias que encontrará la implantación, siquiera reducida, de la ITC. Para ello nos parece imprescindible desarrollar una campaña de difusión entre los sujetos afectados por la aplicación del mecanismo.

Ahora bien, creemos que esta acción no se satisface con el dictado de un bando de la Alcaldía en el que se dé cuenta de la obligatoriedad de la medida, de los edificios a que afecta, de lo que tienen que hacer los propietarios y los plazos para ello, que es lo que han hecho algunos Ayuntamientos (véase, como simple ejemplo, el del Ayuntamiento de Zamora, que se incorpora como Anexo nº 5).

Desde luego que esta información es precisa, pero nos parece que la campaña tiene que tener un contenido más amplio y, sobre todo, una orientación distinta, como la que plantea, por ejemplo, la Ordenanza Municipal Reguladora del Deber de Conservación de la Edificación e Inspección Técnica de Edificios del Ayuntamiento de Zaragoza (2002), en la que se lee lo siguiente:

“La incidencia que esta normativa va a provocar en el ciudadano propietario de un inmueble es importante y por ello se considera esencial el elevar a un conocimiento exacto de su contenido y objeto al interesado destinatario. Para ello es preciso la puesta en marcha de campañas de información que permitan conocer el alcance de esta inspección técnica de edificios, y que la misma se instituye como una medida de fomento a la conservación de la edificación, más que como una acción de policía de la Administración Pública frente al ciudadano”.

El hecho de que, en este primer paso que planteamos, la implantación de la ITC se centre en el ámbito de un ARCH, con la consiguiente vinculación de la inspección y el fomento (las ayudas económicas), puede ayudar a que el desarrollo de la campaña en el sentido expuesto resulte fructífera: se trata de fomentar la conservación de la edificación y de avanzar hacia la rehabilitación integral de una ciudad que pretende ser capital cultural europea en 2016 y cuyo patrimonio edificado es uno de sus principales activos culturales. Se trata de vincular la puesta en marcha de este mecanismo, destacando su vinculación a sociedades desarrolladas y la “marca” de Segovia como “Ciudad de la Cultura”.

Ahora bien, la campaña no debe dirigirse únicamente a los propietarios obligados a la ITC, sino a todos los sujetos implicados en la aplicación de la misma. En este sentido, parece claro que para el buen funcionamiento y cumplimiento de este régimen, resulta esencial la colaboración y participación directa de los colegios profesionales, ya que ellos, a través de sus técnicos y previa petición del propietario del edificio, van a ser quienes lleven a la práctica la inspección de la edificación y el control del estado de las mismas.

Para que la campaña sea plenamente eficaz, creemos que su desarrollo debe ser contratado con una empresa especializada, que había de encargarse

de la confección y difusión de trípticos o cuadernillos informativos sobre la vinculación del cumplimiento de la ITC, la conservación de la edificación y la rehabilitación integral de la ciudad, patrimonio cultural de la humanidad, pero sobre todo, de los segovianos; de sus ventajas, que las tiene, para los propietarios y otros operadores en el mercado del tipo de producto inmobiliario a que afecta²⁷; y también, claro está, el régimen de la ITC de forma sencilla, clara y comprensible: obligaciones de los propietarios, plazos,...etc.

También se propone la celebración de unas jornadas informativas y formativas con:

a) Los órganos representativos de los propietarios urbanos (Cámara de la Propiedad Urbana, Asociaciones de Promotores y Constructores,...etc). Estas jornadas pueden plantearse a nivel político y técnico.

b).- Los órganos representativos de los técnicos competentes (Colegios Profesionales). Estas deben plantearse más a nivel técnico que político.

Una de estas jornadas habría de versar sobre la adopción por el Ayuntamiento de un modelo de cuestionario/informe a utilizar por los técnicos que realicen la inspección, pues es ésta una de las cuestiones que más preocupan a este colectivo.

Existe un borrador que se ha negociado a un nivel territorial más amplio (la Comunidad Autónoma de Castilla y León), en el seno del denominado “*Proyecto ITC*”, impulsado por la propia Junta de Castilla y León y el Instituto de la Construcción de Castilla y León, al que ya nos hemos referido más atrás, y que se incorpora en el Anexo nº 6 a este informe.

Hasta la adopción –o no- de este modelo a nivel autonómico, puede negociarse su aplicación en Segovia o la de otro de transición elaborado sobre esa base.

Igualmente se puede negociar la puesta a disposición de los técnicos interesados de una aplicación desarrollada en el seno del mismo “*Proyecto ITC*” para la recogida por el técnico de los datos del edificio precisos para la confección de la certificación y el informe anexo a la misma.

3ª Acción.- Constitución del Registro de edificios sometidos a inspección.

El instrumento fundamental para que la ITC pueda arrancar, aun con el carácter limitado que proponemos, es este Registro Público a que ahora nos referimos.

Se pretende su constitución con una doble finalidad:

²⁷ Desde luego, la correcta aplicación del régimen de la ITC incrementa objetivamente el valor del bien, a la vez que al permitir conocer la situación real del edificio, hace posible evitar algunos abusos muy comunes en el mercado.

a).- Determinar los edificios en que se dan los requisitos objetivos que hacen obligatoria la ITC en los ámbitos a que se va a aplicar.

Se trata de determinar la edad de terminación o de rehabilitación integral de los edificios comprendidos en esos ámbitos, de forma que los que lleven 40 ó más años terminados o rehabilitados quedan, desde su inscripción en el registro, obligados a realizar la ITC.

Con esta información se podrá organizar la que podríamos denominar primera “*Campaña ITC*”, requiriendo a los propietarios afectados –cuyos edificios hayan cumplido la edad crítica- para que realicen la inspección (en el plazo de un mes desde el requerimiento).

Como en esta primera ocasión en que la ITC vaya a ser exigida los edificios afectados son muchos (en el ARCH 91 edificios del total incluido, que son 142, y en el Barrio de San Millán, 48 edificios de un total de 90; es decir, un total, ese primer año, de 139 edificios), los requerimientos podrían organizarse en tres o cuatro tandas espaciadas a lo largo de ese año y alguno de los siguientes de la manera que se vea conveniente.

Cada año sucesivo se podrá comprobar los edificios que “*vencen*” ese año y actuar de idéntica manera, organizando la “*Campaña ITC*” anual.

b).- Recibir y anotar los resultados de la inspecciones que se practiquen y se comuniquen por la propiedad. Con tres posibilidades iniciales:

- Que el propietario no cumpla el requerimiento y no realice la ITC. En este caso se podrá realizar en sustitución del obligado y a su costa, aplicando el procedimiento de ejecución forzosa subsidiaria (en relación con la aplicación de este procedimiento a este concreto supuesto, también formulamos una propuesta de mejora a la que más adelante aludiremos (punto III, 2º, A, b, págs, 53 y ss).

- Que el resultado de la inspección sea favorable. Se anotará en el Registro, con indicación de la fecha en que el edificio deberá realizar nuevamente la ITC (diez años después, según el RUCYL).

- Que el resultado de la inspección sea desfavorable. Se dará traslado a los Servicios Técnicos Municipales para que establezcan un plazo estimado en que las deficiencias observadas podrían ser corregidas, inspeccionen el edificio una vez transcurrido ese plazo y, comprobada su inejecución, se dictará la correspondiente orden de ejecución de obras de seguridad o conservación por remisión al certificado técnico de inspección, salvo que no se considere oportuno y los Servicios Técnicos prefieran señalar directamente las actuaciones exigibles.

Para cumplir esas finalidades en el Registro a constituir debieran figurar, al menos, los siguientes datos:

- Titular/es del edificio.

- Situación.
- Referencia y plano catastral.
- Fotografía.
- Nivel de protección, en su caso.
- Fecha de construcción o de rehabilitación (de no constar, año aproximado).
- Inspecciones técnicas realizadas. Resultado. Fecha de la siguiente inspección.
- En su caso, subsanación de las deficiencias que como consecuencia de la obligación de pasar la inspección técnica se hayan realizado.

También se han confeccionado, sobre la base de la información que al respecto ofrece el catastro de urbana, unos cuadros o tablas de los edificios incluidos en cada ámbito, señalando su fecha de construcción o rehabilitación, con lo cual es posible elaborar una lista provisional de los edificios a integrar en el Registro en los dos ámbitos delimitados, señalando aquellos a los que correspondería pasar la ITC el primer año de puesta en funcionamiento del mecanismo. Estas tablas se incorporan como Anexo nº 7 a este informe.

En definitiva, a la vista de los datos que figuran en esas tablas, tendríamos que en el Barrio de las Canonjías sobre un total de 142 edificios, tendrían que pasar la ITC el primer año 91 inmuebles, y el barrio de San Millán de un total de 90, habrían de ser inspeccionados 48 edificios (ya hemos hablado más atrás de que estas inspecciones se espaciarían en tandas).

La confección definitiva de la lista de edificios y las fichas complementarias que han de integrar el Registro, exige un importante trabajo de documentación para conseguir todos los datos que han de figurar en ellas. Especialmente minucioso será el trabajo de la acreditación “precisa”²⁸ de las fechas de construcción o última rehabilitación integral de los inmuebles, mediante una prolija comprobación documental (fechas de certificados de final de obra, de licencias de primera utilización, de cédulas de habitabilidad, u otros documentos que puedan acreditar el extremo) o, cuando no conste, mediante la estimación técnica.

Este trabajo, el caso del barrio de “Las Canonjías”, será ejecutado por la propia Oficina de Rehabilitación del ARCH y por los Servicios Técnicos Municipales (con motivo de la propia delimitación del Área se ha realizado ya una importante tarea de evaluación del estado de la edificación, que será relativamente sencillo completar). En el Área de la Barrio de San Millán, tendría que ser contratado con profesionales especializados, mediante un contrato de servicios, cuyo importe estimado es de 6.000.- €.

²⁸ Los datos catastrales pueden no serlo.

La constitución del Registro y los datos que lo deben integrar es objeto de regulación en la propuesta de normativa mínima para implantación de la ITC que se recoge en el Anexo nº 4, a que ya nos hemos referido más atrás.

4ª Acción .- Fomento de la ITC en el ARCH de “Las Canonjías”.

Se pretende articular de la siguiente manera:

- Probablemente se podrá subvencionar el coste de la inspección y la emisión del informe y el certificado técnico correspondiente, de la misma forma que se subvencionan los proyectos técnicos de rehabilitación de los inmuebles, es decir, al 100% del importe (pero en el caso de los proyectos con la limitación de que no supere el 6% del presupuesto de ejecución material de la obra)²⁹.

- Se subvencionarían, en todo caso, las actuaciones de reparación del edificio que impusiera la ITC (que, como hemos señalado, sólo se refiere a elementos vinculados a la estabilidad, consolidación estructural y estanqueidad del inmueble), con preferencia a cualesquiera otras actuaciones que pretendiera el interesado realizar (reformas interiores, intervenciones en fachadas,...etc), en la cantidad señala más atrás, es decir, un máximo comprendido entre 9.800 y 10.000.-€ por vivienda o unidad subvencionable³⁰.

De esta forma, si el coste de las reparaciones impuestas por la ITC fuera inferior a este importe, la rehabilitación subvencionada por el ARCH podría orientarse, además, a otras actuaciones suplementarias en el inmueble. Por el contrario, si el coste de las actuaciones propuestas por la ITC fuera mayor o igual que ese importe, solo se subvencionarían tales reparaciones hasta el importe máximo señalado³¹.

Estas previsiones habrán de tener su adecuado reflejo en la Normativa que elabora la Oficina del ARCH para la gestión de las subvenciones, previamente su puesta en funcionamiento, y que aprueba el Pleno del Ayuntamiento.

5ª Acción .- Articulación de un cauce de ejecución subsidiaria.

Como acabamos de señalar, una de las situaciones posibles –y más que probables- que se puede plantear en la aplicación de la ITC es que el

²⁹ Hasta el momento, está pendiente de confirmación por la Junta de Castilla y León, de cuya aportación dependería este aspecto.

³⁰ O los nuevos importes que señale el Plan Estatal de Vivienda para 2009-2012.

³¹ La Oficina del ARCH ha visto en este planteamiento un enorme ventaja, por lo siguiente: aunque al delimitar el ARCH se lleva a cabo un estudio de estado de conservación de todos los edificios, estableciendo tres niveles, es un trabajo “somero” y puramente orientativo. Posteriormente, cuando los particulares solicitan las subvenciones, es preciso realizar una comprobación más detallada, para que realmente se intervenga sobre lo esencial y no sobre lo accesorio del edificio. Este esencial trabajo sería suplido por la ITC.

propietario obligado a realizarla, e incluso requerido para ello por el Ayuntamiento, no atienda a su obligación en los plazos estipulados.

A diferencia de otros casos, en los que la normativa urbanística –con rango de ley- habilita a la utilización, como primer medio de ejecución forzosa, de la denominada “*multa coercitiva*”, es decir, la imposición de periódicas y progresivas multas, y sólo en segundo término a utilizar la ejecución subsidiaria, es decir, a hacer lo que no hace el obligado por él y a su cuenta, la primera de las posibilidades no está contemplada por la normativa urbanística de Castilla y León (sin que sea legalmente posible que, sin esa cobertura previa, la habilite una Ordenanza Local: ex art. 99-1º de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común), que únicamente habilita la segunda.

Hemos de conformarnos, por tanto, con la vía de la ejecución subsidiaria, pero sacándole el máximo partido posible. Para ello se propone la acción que ahora describimos.³²

Se trata de ejecutar la inspección técnica de una construcción en lugar del obligado que no la ejecutó y a su costa. El Ayuntamiento habrá de contratar, por tanto, con un técnico competente la ejecución de la inspección y, posteriormente, pasar el cargo al propietario.

Con independencia de que la mejora –de gran relevancia práctica- que se diseña para el procedimiento de ejecución subsidiaria de órdenes de ejecución de obras de seguridad en las págs. 59 y ss. de este informe, será también aplicable a este caso, lo que ahora se propone es lo siguiente:

- Formalización de convenios de colaboración con los Colegios Profesionales correspondientes, con dos finalidades:

- Que el Colegio designe al colegiado que en cada caso vaya a realizar la ITC según su normativa interna.
- Fijar los honorarios a percibir por el designado, que serán exaccionados por el Ayuntamiento al obligado, incluso a través de la vía de apremio.
- Si los honorarios superaran los 18.000.-€ (límite de los contratos menores: art. 122-3º de la Ley de Contratos del Sector Público) el Colegio habría de proponer una terna de técnicos para poder articular un procedimiento negociado (art. 158,e, y 162-1º de la Ley de Contratos del Sector Público), pero el supuesto es altamente improbable.

- En caso de que estos convenios no se concluyeran, el Ayuntamiento podría organizar un turno al que podrían acceder los técnicos competentes, haciéndose la designación de forma rotatoria por orden de antigüedad en la lista.

³² La idea ha sido extraída de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid.

B).- Segundo objetivo: Mejoras de la regulación del procedimiento de emisión de órdenes de ejecución.

a).- Aspectos determinantes de este objetivo.

a).- Se encuentra vigente en Segovia una Ordenanza Reguladora del deber de conservación y el estado ruinoso de las edificaciones redactada y aprobada en el año 1996.

Esta benemérita norma, que a lo largo de su vigencia solo ha requerido dos modificaciones, para adaptarla a dos nuevos conceptos introducidos por la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 1999 y su Reglamento de 2004, precisa ahora algunos retoques de puesta al día, comenzando por una imprescindible labor de modernización terminológica y de las remisiones normativas que contiene a textos legales y reglamentarios ya derogados y modificados, que están enturbiando su lectura, interpretación y aplicación, y dando entrada en la misma a alguna precisión consecuencia de la experiencia jurisprudencial y la práctica de estos más de doce años de vigencia de la norma, que pueden clarificar algunos aspectos conflictivos del procedimiento dirigido a la imposición de una orden de ejecución de obras de seguridad o conservación y, por tanto, mejorar su aplicación.

b).- El contenido de la orden de ejecución de obras de conservación, las actuaciones precisas en el inmueble a que se refiera, lo establecen –claro está– los servicios técnicos municipales. La normativa urbanística (art. 321-1º del RUCYL) y la Ordenanza Municipal (art. 14), regulan un trámite de audiencia al interesado, de forma que, emitido el informe técnico que señale las obras de seguridad a ejecutar, el Alcalde otorga al propietario del inmueble un plazo máximo de diez días para presentar las alegaciones que estime oportunas (salvo en los casos de urgencia y peligro).

Es muy frecuente que los interesados discutan la procedencia de algunas de las obras propuestas por el técnico municipal, o la forma concreta de ejecutarlas, u otros extremos técnicos de la orden de ejecución³³, ocurriendo que como la referencia obligada de la discusión es, justamente, lo propuesto por el técnico municipal, el debate se “*rigidifica*”, no sale del cauce preestablecido por la solución técnica municipal, rigidez que, en ocasiones, deriva al enconamiento del técnico de la propiedad que alega.

Esta dificultad, que es un serio lastre para muchos de estos procedimientos, podría aliviarse si se diera una mayor libertad de propuesta al técnico del propietario al que la orden de ejecución vaya dirigida, permitiéndole no ya alegar sobre la solución técnica propuesta por el Arquitecto Municipal, sino proponer auténticas alternativas técnicas que garanticen el cumplimiento del objeto de la orden.

³³ Aunque hay una tendencia a creer que las opiniones, la pluralidad de soluciones, son patrimonio exclusivo de las convencionalmente denominadas ciencias sociales, por su fuerte contenido ideológico, y que en los campos técnicos las soluciones son unívocas y objetivas, esto no es así. En los saberes técnicos también hay “*corrientes*” e “*ideologías*”.

A la vista de la alternativa propuesta los Servicios Técnicos Municipales podrían rechazarla de forma motivada, aceptarla tal y como ha sido formulada o, lo que será, más común, llegar a una solución de compromiso con el proponente.

c).- Los mayores problemas prácticos que, en la experiencia del Ayuntamiento de Segovia, se suscitan en relación con el deber conservación y las órdenes de ejecución de obras que se dictan para imponer su cumplimiento, se plantean cuando el propietario no cumple lo ordenado y es preciso acudir a procedimientos de ejecución forzosa.

Dos procedimientos de este tipo regula la normativa urbanística a los que ya nos hemos referido: la denominada “*multa coercitiva*”, es decir, la imposición de periódicas y progresivas multas para estimular al cumplimiento de la orden, y la ejecución subsidiaria, es decir, hacer las obras ordenadas al obligado en su lugar y a su cuenta, que sólo se aplicará cuando el primero no haya resultado efectivo (salvo cuando exista riesgo inmediato para las personas, caso en que se aplicará en primer término).

Es este segundo procedimiento el que da problemas. La situación que se plantea y que se pretende resolver es la siguiente:

- La ejecución de obras impuestas al particular en la orden de ejecución es preciso contratarla (carece el Ayuntamiento de medios propios para ejecutar el tipo de actuaciones a que nos referimos) y para ello es preciso, como es sabido, contar con consignación presupuestaria suficiente (art. 93-3º, inciso segundo, en relación con el art. 32,c, de la Ley de Contratos del Sector Público), salvo en los casos en que se declaren las obras de emergencia (art. 97 de la Ley de Contratos del Sector Público).

- El importe de las obras de seguridad y conservación en edificios que hayan alcanzado un importante nivel de deterioro –sin llegar a la ruina- puede ser de una cuantía importante, sobre todo cuando se trata de edificios catalogados, en los que, además, la intervención es técnicamente dificultosa (puede ser complejo hasta al colocación de una grúa) y no se puede realizar de “*cualquier manera*”.

A título de ejemplo, véanse los presupuestos de ejecución por contrata de cuatro expedientes de obras de seguridad iniciados este mismo verano del año 2008, que afectan a inmuebles protegidos por el planeamiento situados en zonas centrales de Segovia:

TABLA nº 3

Presupuestos de las últimas obras conservación tramitadas por el Ayuntamiento de Segovia.

Inmueble afectado	Presupuesto obras conservación
Plaza Mayor nº 4 (antiguo Hotel Victoria)	414.120,00.-€
C/Cervantes c/v Padre Scio	67.557,22.-€
C/ Judería nº 25	35.049,71.-€

C/ Cervantes nº 25	128.842,42.-€
TOTAL	645.569,35.- €

Sin embargo, la consignación en los Presupuestos municipales para actuaciones subsidiarias (para todas las municipales, no solo para las asociadas a obras de conservación) es, normalmente, más que exigüa. La evolución en los cinco últimos años de la partida 511.00.611.16.-Obras Urgentes y Ejecuciones Subsidiarias es la siguiente:

TABLA nº 4

Consignaciones presupuestarias para obras urgentes y ejecuciones subsidiarias (años 2004-2008).

PRESUPUESTO/AÑO	CONSIGNACIÓN/€
2004	150.000
2005	150.000
2006	150.000
2007	90.000
2008	90.000

En esta situación, los procedimientos para la imposición de obras de conservación mediante órdenes de ejecución se inician y concluyen con normalidad, imponiendo la obra procedente y requiriendo al obligado para su ejecución, e incluso, en caso de renuencia, imponiendo multas coercitivas. Pero cuando éstas no son efectivas o no resulta procedente imponerlas y hay que acudir a la ejecución forzosa, el expediente de contratación de las obras no culmina -en algunos casos- como consecuencia del informe de la intervención sobre insuficiencia de la consignación presupuestaria y ahí se detiene la actuación.

La consecuencia es que el deterioro del edificios sigue progresando, pese a la orden de obras de conservación, pudiendo ocurrir –luego pondremos ejemplos desgraciadamente reales- que alarmados los Servicios Técnicos ante dicha progresión, se vuelve a dictar otra –o más- ordenes de ejecución, cuyos procedimientos también se terminan, pero sin llegar a ejecutarse las obras por los motivos ya señalados, de forma que continúa el proceso de depauperación del inmueble hasta que es imposible sostenerlo, con su final pérdida bajo varias modalidades:

- Demolición por los propietarios, envalentonados ante la ineficacia municipal (caso de dos edificios catalogados situados en los números 8 y 10 del Paseo de San Juan de la Cruz: documentación gráfica en Anexo nº 8).

- Búsqueda de cauces “forzados” (ruina inminente) para articular su final demolición, pues finalmente pesa más la necesidad de mantener la seguridad ciudadana que la de conservar un edificio que “fue” valioso.

Este último caso lo ilustran los edificios de la Calle Buitrago nº 3 y 5, catalogados por el planeamiento por su mucho interés tipológico y ambiental, y

situados, además, en el entorno de un BIC, como lo son la Plazuela y la Iglesia de Santa Eulalia. Han pesado sobre estos edificios órdenes de ejecución de obras de conservación, incumplidas todas ellas. La seguridad nunca ha peligrado, en este caso, por la impresionante estructura de sujeción de los edificios colocada, pero hoy ya no se pueden sostener sin esa estructura y son irrecuperables. Se ha tenido que dictar –con la aquiescencia de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de la Junta de Castilla y León- una declaración de ruina inminente para su demolición: documentación gráfica en Anexo nº 2)³⁴.

La situación descrita es una auténtica y grave “*anomalía de funcionamiento*”, que lleva al descrédito municipal y al desánimo funcional, debe ser atajada de manera terminante.

Creemos que puede conseguirse mediante la introducción y aplicación en el procedimiento de ejecución forzosa de algunas sencillas pero muy relevantes correcciones. Las proponemos en el apartado siguiente.

b).- Acciones previstas para el cumplimiento de este objetivo .

1ª Acción .- Actualización de la Ordenanza Municipal reguladora del deber de conservación y del estado ruinoso de las edificaciones de 1996.

El contenido de esta acción se satisface aclarando la definición de los límites del deber de conservación formulada en su art. 2-1º y en su concordante art. 23-3º, y modificando los arts. 8 y 9 de la Ordenanza, que ya no responden a la actual regulación del deber de rehabilitación en la normativa de Castilla y León. También se llevan a cabo algunas actualizaciones terminológicas y remisiones normativas que afectan a los siguientes artículos: 4, 5, apartados 1º, 4º y 5º, 7, apartado 1º,a, y 2º, y 15, apartado 1º.

Estas mejoras en la normativa reguladora, a nivel municipal, del deber de conservación quedan reflejadas en el Anexo nº 10 a este informe.³⁵

³⁴ En otros casos, este alarmante proceso, desencadenado por propietarios sin escrúpulos al socaire de la ineptia municipal para pararlo, habida cuenta la enorme trascendencia del bien a que afectaba (un edificio histórico muy transformado en diversas épocas, pero construido sobre los restos de palacio de la familia Trastámara), ha tenido que ser fulminantemente cortado, mediante la colaboración de las administraciones municipales y autonómica, llegándose a la incoación del expediente para la declaración del inmueble como BIC y su expropiación. Lo conservará la Administración Autonómica. Hasta ahí llegan las cosas. Sin embargo, apartándose de la línea de estos nefastos casos, el Ayuntamiento en un caso reciente, el del edificio sito en el nº 5 de la Plaza Mayor, en el que fue incluso preciso realizar una intervención de emergencia por motivos de seguridad, está actuando con firmeza y buen tino, de forma que no sólo –eso es claro- ha conjurado todo riesgo para las personas o cosas, sino que camina decidido hacia la recuperación del inmueble. Documentos gráficos al respecto en el Anexo nº 9 a este informe.

³⁵ Aunque esta mejora no deja de tener una carácter “*menor*”, su relevancia para la claridad y, por tanto, para la agilidad en la tramitación de los procedimientos eleva su valor.

2ª Acción.- Introducción de la posibilidad de proponer alternativas técnicas a las medidas señaladas en las órdenes de ejecución. Vías de conclusión convencional.

La alternativa técnica (que tendrá que tener el grado de desarrollo documental que permita su ejecución: estudios detallados de las características histórico-arquitectónicas del edificio y de su estado actual, planos. mediciones, presupuestos,...etc), podrá formularse en dos momentos:

a).- Bien en la fase de audiencia al propietario en el procedimiento de imposición de la orden de ejecución.

b).- Bien en la fase de la ejecución material de la orden, es decir, una vez se esté trabajando sobre el inmueble, momento en el que se pueden conocer aspectos de su situación hasta entonces no conocidos y que sugieran estas alternativas técnicas.

Se introduce, por tanto, esta posibilidad en el los arts. 14 y 15 de la Ordenanza en los términos que queda reflejado en el Anexo nº 11 a este informe.

3ª.- Acción: Dos mejoras en el procedimiento de ejecución subsidiaria de obras de conservación.

a).- Implantación decidida de los mecanismos –legalmente habilitados- del cobro anticipado al obligado del coste de las obras de seguridad o conservación impuestas.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (art. 98), al regular el procedimiento de ejecución subsidiaria de los actos administrativos, establece que cuando las Administraciones Públicas ejecuten subsidiariamente un acto a costa del obligado, el importe de los gastos se podrá liquidar de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva, pudiéndose exigir dicho importe por la vía de apremio sobre el patrimonio del obligado.

Trasladando este esquema a nuestro caso, de lo que se trata es lo siguiente: una vez requerido un propietario para la ejecución de obras de seguridad o de conservación de un inmueble, mediante una orden de ejecución que no cumple, exigir al obligado el coste de las mismas, pero antes de que la Administración inicie su ejecución por vía subsidiaria. La recaudación de ese importe se intentará, en un primer momento, en vía de ingreso voluntario, lo cual normalmente no se producirá (quien no ha ejecutado las obras ordenadas, tampoco llevará a cabo de grado el ingreso del importe para que las ejecute la Administración), o bien en vía ejecutiva, embargando bienes del obligado (por el orden establecido en la normativa recaudatoria, pero pudiéndose llegar incluso al propio inmueble).

Esta forma de actuar no es, desde luego, ninguna novedad. Incluso está prevista en la Ordenanza Municipal del deber de conservación y el estado ruinoso de las edificaciones de 1996 (arts. 18-2º y 19) ³⁶.

Pese a ello, no había sido utilizada en Segovia hasta el principio del verano de este año 2008, en el caso de un edificio sito en la Plaza Mayor de Segovia, casi contiguo al Ayuntamiento, en el que después de la denegación de su declaración en estado de ruina, con imposición del deber de rehabilitación en 2001 y el dictado de una orden de ejecución de obras de seguridad dictada en 2004, incumplida, se produjo un derrumbamiento parcial, no excesivamente grave, por su dimensión y porque se produjo hacía el interior del edificio, no hacía la vía pública, pero que generó –como es lógico- la máxima alarma en el vecindario (sobre este edificio vid. Anexo nº 9) .

b).- Modificación de las Bases de Ejecución del Presupuesto para facilitar la liquidación anticipada del coste de las obras.

Pero los problemas no acaban aquí, con la puesta en marcha de una vía ya habilitada normativamente. Ahora comienzan los problemas presupuestarios, los problemas relativos a la disponibilidad del ingreso y, por tanto, a la posibilidad inmediata de contratar.

Recaudado el ingreso, en vía voluntaria o en vía de apremio, para poder disponer del crédito para la finalidad deseada (la contratación con un tercero la ejecución de las obras de conservación impuestas) hay dos vías principales:

1ª).- La consideración como “*ampliable*” de la partida presupuestaria a que el ingreso de destine. Según la normativa presupuestaria local, para que una partida sea ampliable es preciso que así lo declaren de forma expresa las Bases de Ejecución del Presupuesto, que se aprueban anualmente junto a aquel (arts. 178 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y 39 del R.D. 500/1990, que la desarrolla parcialmente). En este caso, se amplía la partida en el importe recaudado, quedando el mismo disponible.

³⁶ Art. 18-2º.- Finalizado el trámite de audiencia a que se ha hecho referencia en el párrafo precedente, previo informe sobre las alegaciones que se hubiesen podido presentar, la Alcaldía, como medida cautelar, decretará el cobro del importe total estimado de las obras a realizar que, conforme establece el artículo 98-4º de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, tendrá carácter provisional y se entenderá realizado a reserva de liquidación definitiva.

Art. 19-1º.- El decreto referido en el artículo anterior se notificará al interesado, con expresión de los recursos que procedan e indicación del lugar y plazo de ingreso un período voluntario, con la advertencia de que, transcurrido dicho plazo sin haberlo efectuado, se exigirá por vía de apremio. 2º.- Seguidamente, el Ayuntamiento procederá a ejecutar las obras ordenadas, bien directamente por los Servicios Municipales o mediante contratación directa de las mismas.

2ª.- La modificación, caso por caso, del presupuesto mediante un procedimiento relativamente sencillo denominado “*generación de crédito*” (también sería preciso establecer en las Bases de Ejecución del Presupuesto que los ingresos procedentes de estas actuaciones son susceptibles de generar crédito, y así ocurre en algunos Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana (Ribarroja de Turia, Base 11-1º,c; Almassera, Base 11-1º,c; Alaguas, Base 14-1º,d). Sin embargo en el Ayuntamiento de Segovia, la Intervención Municipal no considera que pueda ser así, pues no entra dentro de los casos de generación de crédito regulados en los arts. 53 de la Ley General Presupuestaria, 181 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y 43-1º del R.D. 500/1990).

Hemos renunciado a esta segunda vía a favor de la primera, de forma que la propuesta es que en las Bases de Ejecución del Presupuesto se prevea que la partida 511.00.611.16 (Obras Urgentes y Ejecuciones Subsidiarias) es ampliable .

Pero debe observarse que las dos vías anteriores habilitan los créditos – con todo tipo de seguridades para la Intervención y Tesorería Municipales- y, por tanto, la contratación de las obras, cuando ya el ingreso se ha producido por haberse recaudado su importe, ocurriendo frecuentemente que la recaudación del ingreso es lenta y la urgencia de las obras impuestas no la resiste.

Sin embargo, existe también la posibilidad de contratar las obras, si existen las adecuadas previsiones en las tan mencionadas Bases de Ejecución del Presupuesto, aunque no se haya producido aun el ingreso, y ello a través de una vía únicamente habilitada –en lo que quien suscribe conoce- por el Ayuntamiento de Madrid.

Las Bases de Ejecución de Madrid, tras declarar ampliables los créditos para ejecuciones subsidiarias (Base 11.2), en su Base 38 regulan los “*ingresos por obras a cargo de particulares y por ejecuciones subsidiarias*”, y prevén que el importe de los gastos que éstas ocasionen “*se liquidará [...] en todos los casos de forma provisional y a reserva de liquidación definitiva, con carácter previo a la ejecución de las obras e identificación fehaciente del deudor municipal, de manera que si éste, debidamente notificado, no ingresase en los plazos legales la cantidad a abonar, se iniciará la vía de apremio al objeto de perseguir su recaudación*” –previando seguidamente, y aquí esta la novedad- que “*el servicio correspondiente no tramitará expediente alguno de gasto por ejecución subsidiaria en tanto no conste **debidamente identificado el deudor y sea reconocido el correspondiente derecho** tal y como se indicaba en la párrafo anterior*”.

En definitiva, se puede tramitar el expediente de gasto, y la contratación de las obras, una vez identificado el deudor y reconocido el derecho mediante la notificación de la cantidad que se le reclama, aunque no haya sido ingresada en los plazos de ingreso voluntario.

Es cierto que esta posibilidad supone correr un riesgo por los Servicios de Intervención y Tesorería-Recaudación en el caso de créditos de imposible cobro, pues el gasto se había realizado antes que el cobro, que, finalmente, resulta imposible. Pero también lo es que este riesgo se puede minimizar mediante una investigación previa de los bienes del obligado, para determinar el nivel de dificultad de cobro, y, sólo en el caso de que se detecte un riesgo cierto de imposibilidad de cobro, no acudir a este sistema.

En definitiva, se propone introducir en las Bases de Ejecución del Presupuesto de 2010 previsiones en el sentido que hemos expuesto: declaración como ampliable de la partida 511.00.611.16 (Obras Urgentes y Ejecuciones Subsidiarias) y previsión de la posibilidad de tramitar el expediente de gasto una vez identificado el deudor y reconocido el derecho mediante la notificación de la cantidad que se le reclama, siempre y cuando de la investigación previa de la recaudación se evidencie que no hay riesgo de que se trate de un crédito incobrable.³⁷

Con estas dos medidas no tendría que haber mas “paralizaciones” de la ejecución subsidiaria de órdenes de ejecución de obras de conservación por falta de consignación.

C).- Tercer objetivo: mejora de los procedimientos de declaración en situación de ruina. En especial de los que concluyen con la declaración del deber de conservación o de rehabilitación.

a).- Aspectos determinantes de este objetivo.

Cuando ya no es posible imponer obras de conservación (porque su coste supera el límite normativamente establecido), entra en juego el procedimiento de declaración del inmueble en situación de ruina, que puede concluir bien con la orden de demolición o bien, de forma aparentemente paradójica, con la imposición del deber de conservación o incluso rehabilitación del edificio.

En efecto, ya hemos señalado más atrás (punto II, 1º, A, pág. 28 de este informe) que el procedimiento de declaración de ruina puede concluir – simplificando- de dos maneras:

1ª.- Denegando la declaración del estado de ruina. En este caso se debe ordenar, una de las dos siguientes cosas:

³⁷ Uno de los bienes que puede utilizarse para satisfacer el crédito municipal (mediante su embargo), es el propio bien inmueble al que se dirija la orden de ejecución, que habría de estar libre de derechos o cargas que, siendo preferentes sobre el municipal, complicaran su efectividad. Se ha pactado con la Recaudación Municipal que la situación jurídica del inmueble será investigada por los propios Servicios Técnicos Municipales con motivo de la emisión de la orden de ejecución de obras de conservación, mediante la solicitud al Registro de la Propiedad de la correspondiente certificación de dominio y cargas (para lo que están expresamente habilitados), de forma que este aspecto, que es una importante garantía de que el crédito sea ejecutable, será conocido desde el propio momento en que se dicte la orden.

- La ejecución de obras de conservación para reponer las condiciones de seguridad.

- La rehabilitación del inmueble.

2ª.- Declarar el estado de ruina. En tal caso se debe ordenar, según proceda:

- La demolición del inmueble señalando el plazo al efecto.

- La ejecución de obras de conservación para reponer las condiciones de seguridad o la rehabilitación del inmueble, con indicación de los plazos para ejecutarlas (cuando se trate de bienes que no es posible demoler, ni siquiera de forma parcial, por tratarse de BIC o de inmuebles catalogados por el planeamiento con un nivel de protección que impida la demolición).

En todos los casos, se deben establecer, de resultar precisas, las obras y medidas necesarias para asegurar la integridad física de los ocupantes y de terceros hasta la adopción de la medida principal asociada a la declaración de ruina (medidas accesorias).

Pocos problemas de ejecución se suelen plantear cuando la medida asociada a la ruina es la demolición del edificio y los que se plantean suelen referirse a edificios en un muy mal estado –incluso alarmante- de propietarios con dificultades para hacer frente al gasto de la demolición (o decididamente declarados en rebeldía), que suelen resolverse –por su trascendencia para la seguridad ciudadana- declarando la ruina inminente del inmueble y la ejecución subsidiaria de las obras de demolición por la Administración de emergencia (pudiendo actuarse entonces sin consignación presupuestaria previa, en los términos del art. 97 de la Ley de Contratos del Sector Público).

Sin embargo, ocurre con frecuencia que cuando la declaración de ruina lleva asociadas las otras dos medidas posibles -obras de conservación o la rehabilitación- no es eficaz y ello, en el primer caso por falta de un adecuado funcionamiento –nuevamente- de los mecanismos de ejecución forzosa³⁸ y en el segundo, debido a la dificultad de la utilización en este caso de esos mecanismos de ejecución forzosa, a la falta de articulación de la necesaria cooperación económica de la administración con los propietarios y, finalmente, a la falta de implantación de algunos instrumentos normativos diseñados para conseguir por vía sustitutiva la rehabilitación del inmueble (la denominada venta forzosa).

Ya hemos explicado más atrás que una perversa estrategia de propietarios sin escrúpulos –promotores inmobiliarios, frecuentemente- consiste

³⁸ Esta dificultad esperamos que resulte allanada con las mejoras propuestas en el apartado precedente, pues se trata del mismo supuesto allí tratado: la ejecución coactiva de obras de seguridad –solo que este caso impuestas tras la denegación de la ruina o su declaración respecto de un edificio no susceptible de derribo- y que no son cumplidas de grado por el obligado, al que hay que sustituir en la ejecución.

en forzar la declaración en estado de ruina de los edificios catalogados, con el sustancial efecto de la resolución de los contratos de arrendamiento que pudieran existir en el inmueble, a lo que suele seguir un rebelde incumplimiento de la orden de rehabilitación asociada a la declaración de ruina hasta que la situación física del inmueble haga imposible su mantenimiento y, finalmente, se pierda ³⁹.

Siendo esto así, también encuentran fuertes resistencias la ejecución de las medidas accesorias que se puedan imponer hasta que se lleve a efecto el contenido principal de la declaración de ruina.

En estos casos (declaración de ruina y orden de rehabilitación), utilizar la vía de la ejecución forzosa subsidiaria como mecanismo generalizado para conseguir el cumplimiento (es decir, que sea la Administración la que rehabilite en lugar y por cuenta del obligado), es imposible.

Los costes realmente altos de la rehabilitación –más altos, por definición, que la más cara de las obras de conservación que se pueda imponer- impide que el Ayuntamiento los pueda afrontar, ni siquiera por la vía de su exigencia anticipada al propietario-promotor (que, claro está, habitualmente recurre a la vía del crédito para obtener los recursos precisos para este tipo de operaciones) y el cobro de la cantidad por la vía de apremio, pues, en este caso, el riesgo de una recaudación fallida – de una cantidad muy elevada además- es muy grande.

En todo caso, vamos a proponer una medida de ejecución forzosa de alcance limitado y referido a un aspecto concreto de la actuación rehabilitadora (la redacción de los estudios detallados y del proyecto de rehabilitación), pero que, en alguna medida, puede ayudar a que finalmente se lleve a cabo la actuación.

No es menos cierto, que también coadyuva a la falta de cumplimiento del deber de rehabilitación, preciso es reconocerlo, la falta de la necesaria cooperación económica de la Administración con los propietarios. Existen las iniciativas como las ARCH pero, como se puede apreciar con la que aquí hemos citado (Las Canonjías), tienen un alcance reducido.

Como mecanismo de cierre frente a los casos de resistencia contumaz al cumplimiento del deber, se pretende dar los primeros pasos para la implantación del mecanismo sustitutivo de los obligados para la rehabilitación de inmuebles (la venta forzosa), habilitando los instrumentos para ello.

b).- Acciones previstas para el cumplimiento de este objetivo .

³⁹ En el punto II,2º,B, págs. 37 y ss este informe, hemos explicado, con algún detenimiento, este infausto "*modus operandi*", común en todos los ámbitos con edificios protegidos, y que en nuestra opinión es posible cortar o dificultar si se aplican con pulso los mecanismos legales habilitados al efecto.

1ª Acción.- Previsión de la posibilidad de ejecución subsidiaria de actos precisos para la rehabilitación (proyectos de obras de rehabilitación).

En definitiva, se trata de que cuando se declare en ruina un inmueble y se imponga el deber de rehabilitarlo y un plazo para cumplir el deber, se desdoble el deber y el plazo en dos partes:

- Deber de presentar el proyecto técnico y, en su caso, los estudios y precisos para la rehabilitación en un plazo concreto.

- Deber de realizar las obras de rehabilitación en otro plazo específico.

Es muy difícil –imposible- que Ayuntamiento pueda suplir al particular incumplidor, a través de la ejecución subsidiaria, en la rehabilitación del inmueble por las razones que ya hemos señalado (para esto parece que el único remedio es acudir a la venta forzosa). Pero no lo es que el Ayuntamiento supla al particular, mediante de la repetida ejecución subsidiaria, en la redacción del proyecto técnico de rehabilitación: el Ayuntamiento valoraría el coste de la redacción de ese documento, encargaría su redacción a un técnico competente ⁴⁰ y cobraría ese importe –anticipadamente o no, en los términos que hemos señalado- al propietario incumplidor.

Hemos de confesar que, casi sin cobertura normativa, nos hemos adelantado y este mecanismo -pensado para el Plan de Mejora- lo hemos aplicado en dos ocasiones, los pasados meses de septiembre y octubre, por probar si producía el efecto que esperábamos, a saber: que el propietario comprobara la voluntad inequívoca del Ayuntamiento de compelerle a que realizara la actuación que se le había ordenado y tuviera la certeza de que la Administración municipal continuaría incluso recurriendo –para la rehabilitación efectiva del edificio- a la venta forzosa. Hemos tenido éxito en la primera ocasión: el propietario ha acudido al técnico que tenía el encargo municipal de la redacción del proyecto, para que lo hiciera con arreglo a “*sus ideas*” y parece que va a rehabilitar el edificio. No tenemos aun resultados del segundo.

Se pretende ahora dar cobertura normativa a esta forma de proceder, introduciendo en la Ordenanza Reguladora del deber de conservación y el estado ruinoso de las edificaciones de 1996 el planteamiento señalado de desdoblar el cumplimiento del deber de rehabilitación en dos acciones, la de elaborar y presentar la documentación técnica y la de la pura ejecución de obras, con plazos distintos de cumplimiento y exigibles de forma coactiva también de forma separada. Esta previsión queda reflejada en el Anexo nº 12 a ese informe.

⁴⁰ Se había pensado, inicialmente, en una posibilidad que simplificaría en extremo esta forma de proceder, y no era otra que el “*encargo*” de la redacción del proyecto se hiciera a la empresa municipal de vivienda y suelo, que siendo un “*medio propio*”, haría innecesario cualquier procedimiento contractual. La empresa municipal no se encuentra en su mejor momento y hemos renunciado a esta posibilidad.

2ª Acción.- Implantación del mecanismo sustitutivo de la venta forzosa. Diseño del Registro de inmuebles en venta forzosa.

Lo cierto es que esta acción, que pretendía ser –junto con la implantación de la ITC- una de las más incisivas del presente Plan de Mejora, ha resultado afectada por recientes modificaciones legislativas, acaecidas con posterioridad a la aprobación por el INAP del Plan de Mejora propuesto por quien suscribe en el mes de mayo de 2008, como lo son las introducidas por la Ley autonómica 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas de Urbanismo y Suelo, dictada para adaptar la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que junto con el mecanismo de la Venta Forzosa, ha introducido el nuevo instrumento de la Sustitución Forzosa, ambos aplicables cuando se incumplan por los propietarios los plazos para cumplir las medidas asociadas a una declaración de ruina (la demolición, la realización de obras de conservación o la rehabilitación del edificio, como sabemos).

Explicaremos en qué consisten esos dos mecanismos, cómo les afecta la nueva legislación y la solución prudente que proponemos adoptar hasta que la situación normativa se clarifique.

El instituto de la venta forzosa, cuando se refiere al incumplimiento de los deberes y plazos impuestos en una declaración de ruina, consiste en que los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes tienen la obligación de constituir un Registro de Inmuebles en Venta Forzosa e incluir en el mismo, con audiencia al propietario, los inmuebles respecto de los que se hubieran incumplido los plazos para en cumplimiento de esos deberes asociados a una declaración de ruina (demolición, reparación o rehabilitación), tras de lo cual el Ayuntamiento –en el plazo de 12 meses desde la inclusión en el Registro- debe convocar un concurso para adjudicar los inmuebles por un precio determinado –el mínimo debe quedar establecido en el pliego de condiciones que regule el concurso- que el adjudicatario deberá abonar al propietario, comprometiéndose a rehabilitar el inmueble en los términos en que se haya comprometido en su oferta. Si el concurso quedara desierto, el Ayuntamiento puede optar entre la expropiación del bien o su venta directa, rebajando el precio hasta un 25%.

En la sustitución forzosa el adjudicatario del concurso y el propietario original pueden compartir en régimen de comunidad –generalmente propiedad horizontal- el inmueble rehabilitado en los términos que se establezcan en la adjudicación.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León está modificando el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 2004, que desarrollaba las previsiones de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 1999 en punto a la venta forzosa, para introducir algunas novedades y, sobre todo, regular la nueva figura de la sustitución forzosa.

Ahora bien, esta nueva regulación reglamentaria, cuyo anteproyecto ya ha sido sometido a los Ayuntamientos de Castilla y León, no impide para nada

que el Pleno del Ayuntamiento acuerde la constitución del Registro de Inmuebles en Venta Forzosa, para la inclusión en el mismo de los edificios que no sean rehabilitados en el plazo establecido en los acuerdos que los declare en ruina, con el contenido que seguidamente se propone:

- Situación, extensión y linderos de la finca.
- Identidad y domicilio del propietario.
- Referencia catastral y datos de inscripción en el Registro de la Propiedad.
- Cargas, gravámenes inscritos en el Registro de la Propiedad.
- Arrendatarios y ocupantes del inmueble.
- Causa de su inclusión en el Registro.
- Las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
- La valoración del inmueble.

Nada se propone en relación con la nueva figura de la sustitución forzosa hasta que su regulación no se ultime.

IV.- IMPLANTACIÓN DEL PLAN DE MEJORA.

1º.- Recursos humanos.

La implantación del plan correrá a cargo fundamentalmente, como se ha tenido oportunidad de indicar a lo largo de este informe, de un grupo de funcionarios del Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios, integrado por un Arquitecto Superior, un Licenciado en Derecho, un Arquitecto Técnico, un Administrativo y dos Auxiliares Administrativos.

A ellos corresponderá, desde, luego, el desarrollo de buena parte de las acciones del primer objetivo formulado en este Plan (implantación de la ITC), casi todas las acciones del segundo (mejorase en el procedimiento de órdenes de ejecución) y todas las del tercero (mejorase en el procedimiento de ruina con rehabilitación) ⁴¹, algunas de las cuales –las que suponen mejoras normativas- ya están redactadas e incorporadas en forma de Anexos al Plan, por lo que, tras su aprobación por el órgano competente del Ayuntamiento y su publicación, entrarían en vigor sin necesidad de mayores actuaciones de implantación.

No obstante, los trabajos materiales precisos para llevar a efecto algunas acciones para la implantación de la ITC en el ámbito del ARCH de “*Las Canonjías*” (v. gr. elaboración de las fichas del Registro), serían realizados por

⁴¹ Véase Anexo nº 13, en el que figura un “*Cuadro de implantación*”.

el personal de la Oficina del ARCH ⁴², integrado por un Arquitecto Superior, un Técnico de Gestión y un Auxiliar Administrativo.

Además, para la ejecución de dos acciones concretas también relativas a la implantación de la ITC (diseño y ejecución de la de campaña de difusión elaboración de las fichas del Registro de edificios sujetos a ITC en el ámbito del barrio de San Millán), se propone la formalización de un contrato de servicios con personal especializado.

Se producirá la participación de otros Servicios Municipales en la ejecución de algunas medidas del Plan (la Intervención y la Tesorería-Recaudación, en la ejecución forzosa subsidiaria de órdenes de ejecución de obras de conservación), pero su participación no va a ser distinta de la que llevarían a cabo si estas medidas no se implantaran: autorizarán el gasto y recaudarán el ingreso, pues la mejora solo consiste en determinar los requisitos –simplificándolos y flexibilizándolos- para poder llevar a cabo ambas actividades que, sin embargo, para sus actores serán las mismas que eran. No supone, para ellos la implantación de la mejora un “*plus*” de trabajo ⁴³.

2º).- Recursos financieros.

El cálculo se hace para 4 años, pues es lo que dura el ARCH de “*Las Canonjías*” (unido como está a los planes cuatrienales de vivienda), escenario fundamental de una las mejoras propuestas en el Plan (la implantación de la ITC, en este caso subvencionada). Transcurrido ese tiempo, las subvenciones cesarán y la ITC continuará aplicándose en las dos áreas elegidas (ARCH y Barrio de San Millán), en igualdad de condiciones (ambas sin subvenciones). Será este el momento de decidir la extensión de la aplicación del mecanismo a otras zonas de la ciudad o a toda ella (sin no se ha hecho antes).

Las restantes mejoras (las procedimentales) no tienen, es obvio, ninguna vinculación ni límite temporal. Su implantación exige un esfuerzo inicial (redacción de la normativa, primeras aplicaciones,...), que luego, seguramente, desaparecerá, pues se transformarán en la dinámica ordinaria de funcionamiento de la unidad que las aplica. La valoración del coste de “*implantación*” de estas medidas, posiblemente habría que referirla únicamente a ese momento inicial. Sin embargo, como estas medidas procedimentales y la

⁴² Debe observarse que la gestión de la aplicación de la ITC en ese ámbito – requerimiento a los propietarios cuyos edificios “*cumplan*” el año en curso, es decir, lo que hemos denominado “*Campaña anual de la ITC*”, e incluso su la ejecución subsidiaria para los renuentes, tendría que hacerla el Ayuntamiento. La Oficina del ARCH gestionaría la subvención a quienes, requeridos para la práctica de la ITC, la realizaran acogidos a la ayuda, y comprobaría luego –claro está- su aplicación, pero con ello no están haciendo otra cosa que su función habitual de gestión de subvenciones. Esto nos parece importante para evaluar los costes de implantación del Plan, pues éstos no debieran computarse entre ellos.

⁴³ Para el Interventor, únicamente introducir las propuesta formuladas en el apartado III,2º,B, págs. 61 y 62 de este informe en la Bases de Ejecución del Presupuesto.

implantación de la ITC forman parte de una experiencia conjunta, hemos decidido unirlas también a efectos valorativos.

Valoramos, pues, cuánto costará al Ayuntamiento el desarrollo de las actividades precisas para impulsar los deberes de conservación y rehabilitación durante cuatro años, plazo, además, bastante idóneo para comprobar la evolución de actuaciones como las propuestas, que, por su características, exigen plazos largos de desarrollo⁴⁴.

A).- Gastos de personal del Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios.

Se expresan en la siguiente tabla:

TABLA nº 5.

Gastos de personal del Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios.

PERSONAL	TIEMPO ESTIMADO TRABAJO (%)	RETRIBUCIONES		
----------	-----------------------------------	---------------	--	--

ARQUITECTO	JORNADA	ANUAL ⁴⁵		TOTAL
1º año	30%		40.185,24	12.055,57
2º año	15%		40.988,94	6.148,34
3º año	15%		41.808,71	6.271,31
4º año	30%		42.644,88	12.993,46
TOTAL				37.468,68

L. DERECHO	JORNADA	ANUAL		
1º año	20%		48.960,11	9.792,02
2º año	10%		49.939,31	4.993,93
3º año	10%		50.938,09	5.093,80
4º año	20%		51.956,86	10.391,37
TOTAL				30.271,12

ARQ. TÉCNIC	JORNADA	ANUAL		TOTAL
1º año	15%		34.197,76	5.129,66
2º año	10%		34.881,72	3.488,17
3º año	10%		35.579,34	3.557,93
4º año	15%		36.290,93	5.443,63
TOTAL				17.619,39

⁴⁴ Una obra de rehabilitación de cierta entidad puede durar 2 ó 3 años y reparaciones de enjundia 1 ó 2 años.

⁴⁵ Para cada año se incrementa el importe aplicando la subida anual de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas los últimos ejercicios, un 2%.

ADMINISTRAT	JORNADA	ANUAL		TOTAL
1º año	15%		21.601,08	3.240,16
2º año	10%		22.033,10	2.203,31
3º año	10%		22.473,76	2.247,38
4º año	15%		22.923,23	3.438,48
TOTAL				11.129,33

AUXILIAR	JORNADA	ANUAL		TOTAL
1º año	10%		18.492,46	1.849,24
2º año	5%		18.862,30	943,12
3º año	5%		19.239,55	961,98
4º año	10%		19.624,34	1.962,43
TOTAL				5.716,77

TOTAL DE TODO EL PERSONAL SERV. URBANISMO				102.205,29
---	--	--	--	------------

B).- Gastos de personal de la Oficina de ARCH.

Están previstos en la Memoria del Proyecto de Delimitación del ARCH aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de la siguiente forma:

ARQUITECTO				
Retribución bruta		38.625,72		
Seguridad Social		12.843,05		
	TOTAL	51.468,77	Anuales	
				205.875,08 (4 años)

TÉCNICO GESTIÓN				
Retribución bruta		34.197,94		
Seguridad Social		11.370,81		
	TOTAL	45.568,81	Anuales	
				182.275,00 (4 años)

AUXILIAR				
Retribución bruta		18.330,92		
Seguridad Social		6.095,03		
	TOTAL	24.425,95	Anuales	
				85.490,83 (3,5 años)

Partiendo de estos costes, debe tenerse en cuenta para determinar los que resultan imputables a la implantación del Plan lo siguiente:

- Que el Ayuntamiento financia el 78% de los gastos de personal de la oficina del ARCH (el resto corresponde a la CCAA de Castilla y León).

- Que la contribución de la Oficina del ARCH va a referirse, únicamente, a la implantación de la ITC y no va a intervenir en las restantes acciones propuestas en el Plan.

- Que esa intervención se limitará a la realización de los trabajos para la constitución del Registro de la ITC en el primer año. La gestión de la aplicación de la ITC en ese ámbito –requerimiento a los propietarios cuyos edificios

“cumplan” el año en curso, es decir, lo que hemos denominado “*Campaña anual de la ITC*” (vid pág. 51), e incluso su la ejecución subsidiaria para los renuentes, tendría que hacerla el Ayuntamiento. La Oficina del ARCH gestionaría la subvención a quienes, requeridos para la práctica de la ITC, la realizaran acogiendo a la ayuda, y comprobaría luego –claro está- su aplicación, pero con ello no están haciendo otra cosa que su función habitual de gestión de subvenciones. No nos parece, por tanto, un coste de implantación del Plan.

Por eso, finalmente, el coste de implantación imputable a este Oficina sería el siguiente:

TABLA nº 6.

Gastos de personal del ARCH.

PERSONAL	RETRIBUCIÓN ANUAL	TIEMPO ESTIMADO TRABAJO	FINANCIACIÓN MUNICIPAL	TOTAL
ARQUITECTO	51.468,77	10%	78%	4.014,56
TEC. GESTIÓN	45.568,81	5%	78%	1.777,18
AUXILIAR	24.425,95	2%	78%	279,21
TOTAL				6.070,95

C).- Gastos por asistencias técnicas.

Son los siguientes:

TABLA nº 7.

Gastos asistencias técnicas.

ASISTENCIA A CONTRATAR	PRECIO
- Diseño y ejecución de la campaña de difusión general de la ITC (incluye la elaboración, impresión y distribución de dípticos)	4.800.-€
- Elaboración de las fichas del Registro de edificios sujetos a ITC en el ámbito del barrio de San Millán (propietario registral y catastral; investigación documental fecha construcción; plano de situación y fotografía del edificio;..	6.000.-€
TOTAL	10.800.-€

D).- Gastos campaña difusión y formación específicas (C.O.A, C.O.A.T., Cámara de la Propiedad,...etc)

TABLA nº 8.

DESTINATARIO	Nº JORNADAS (de 8 horas)	PONENTES ⁴⁶		PRECIO/€ (Jornada/Ponente)	TOTAL/€	
		Ayto	Destin.		Ayto	Destin.

⁴⁶ Los ponentes, que serían aportados y pagados la mitad por el Ayuntamiento y la mitad por el destinatario de la campaña, se repartirían, también por mitades, las jornadas.

C.O.A.CYL.E	3	2	2	1.300	2.600	2.600
C.O.A.A.T.CYL	3	2	2	1.300	2.600	2.600
CAMARA PROP	1	2	2	1.300	650	650
TOTAL					5.850	

E).- Inexistencia de gastos de transferencias de capital.

Se ha señalado más atrás (vid nota a pie de página nº 12) que las subvenciones a actuaciones de rehabilitación en un ARCH pueden alcanzar un máximo de 10.000.-€/vivienda, de los cuales se sufragan por el Estado una cuantía máxima por unidad subvencionable de 6.000 euros, que la CCAA de Castilla y León - en el actual Plan 2005-2008 - aporta un máximo de 3.800.-€/vivienda y que el Ayuntamiento puede tener que asumir 200.-€/vivienda, pero para su aplicación a obras de urbanización que sean necesarias como consecuencia de la actuación rehabilitadora (frecuentemente la retirada de cables de las fachadas y soterramiento de los mismos).

Sin embargo, las actuaciones que se vayan a realizar y subvencionar relacionadas con la ICT, por su propia naturaleza –consolidación estructural, estabilidad y estanqueidad– en ningún caso van a determinar la necesidad de obras de urbanización, por lo que el Ayuntamiento no tendría que participar en el subvención de estas actuaciones.

F).- Total gastos implantación:

Se expresan en la siguiente tabla:

TABLA nº 9.

Total gastos implantación.

PERSONAL MUNICIPAL	102.205,29
PERSONAL ARCH	6.070,95
ASISTENCIAS TÉCNICAS	10.800,00
CAMPAÑA FORMATIVA	5.850,00
TOTAL	124.926,24

3º) - Cronograma.

Como lo que se pretende es la utilización de nuevos instrumentos y la mejora de procesos que son susceptibles de utilización una pluralidad indeterminada –y poco o nada determinable– de ocasiones, no puede hablarse de un ciclo temporal cerrado para la ejecución del Plan ⁴⁷.

⁴⁷ Debe recordarse que el nuevo instrumento –ITC– se implantará, de forma inicial, en algunas zonas concretas, sin perjuicio de su paulatina extensión a toda la ciudad. Las mejoras procedimentales, es claro que se podrán aplicar desde su articulación en cualquier punto de la ciudad en el se plantee la necesidad de ejecutar obras de conservación y seguridad o se haga preciso declarar un edificio o instalación en ruina.

Pueden, eso sí, formularse algunas previsiones sobre la puesta en funcionamiento de los instrumentos y de las mejoras procedimentales buscadas y señalarse un plazo máximo de referencia para comprobar su funcionamiento (aquí será de 4 años por los motivos señalados en el anterior apartado 2º) .

Esas previsiones son las siguientes, debiendo tenerse en cuenta que la fecha de inicio del cómputo de los plazos que se establecen es el 1 de enero de 2009 :

TABLA nº 10.

CRONOGRAMA

OBJETIVO Y ACCIÓN	PLAZO
I.- OBJETIVO: IMPLANTACIÓN ITC	
1ª.- Acción: Delimitación en Plan Urbanístico de zonas y regulación básica	Seis meses ⁴⁸
2ª.- Acción: Campaña difusión. A).- Informativa general B).- Formativa	Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico) ⁴⁹ .
3ª.- Acción: Constitución registro ITC: A).- ARCH B).- San Millán C).- Campaña anual • Requerimientos • Control ejecución • Ejecuciones Subsidiarias	3ª.- A) y B): Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico). 3ª.-C): 6 meses (desde aprobación definitiva del Plan Urbanístico. Desarrollo 4 años.
4º.- Acción: Articulación Fomento: A).- Regulación (ARCH) B).- Gestión: • Requerimientos • Control ejecución. • Concesión Subvenciones.	Iniciación con la aprobación del ARCH y la aprobación del Plan Urbanismo : 6 meses ⁵⁰ Desarrollo 4 años.

⁴⁸ El Plan urbanístico está en estos momentos en proceso de redacción y se prevé que los trabajos concluirán a finales del año 2008. Los seis meses a que alude el cronograma es una estimación “razonable” (ni optimista ni desesperanzada) del tiempo preciso para la tramitación y aprobación del Plan urbanístico, proceso en el que han de intervenir instancias ajenas al Ayuntamiento. En el peor de los casos, el tiempo podría llegar a duplicarse (12 meses, que es el máximo legal para la aprobación definitiva del instrumento).

⁴⁹ Todas las acciones para las que se señala este plazo de dos meses, o bien se pueden desarrollar mientras se tramita el Plan urbanístico (acciones de difusión y formación) o se pueden preparar con la antelación de dos meses indicada, para su aprobación simultánea con el Plan de urbanismo (trabajos de constitución del registro de edificios sujetos a ITC; modificaciones normativas de la Ordenanza, aunque en este caso ya estén redactadas y figuren en los anexos a este Plan) .

⁵⁰ Esta acción de fomento en el ARCH (subvención a la ITC en los términos expuestos en la pág. 53), solo puede iniciarse cuando se apruebe el Plan urbanístico que configura al ARCH como una de los ámbitos de aplicación de la ITC y se apruebe el ARCH por la Junta de Castilla y León y el Estado: Probablemente, esto tendrá lugar antes de la aprobación del Plan

II.- OBJETIVO : MEJORAS PROCEDIMIENTO ÓRDENES EJECUCIÓN	
1ª.- Acción: Actualización Ordenanza Municipal de 1996	Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico).
2ª.- Acción: Regulación alternativas	Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico).
3ª.- Acción: Mejoras en ejecución subsidiaria	Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico).
III.- OBJETIVO : MEJORAS PROCEDIMIENTO RUINA	
1ª.- Acción: Regulación ejecución subsidiaria de redacción de proyectos	Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico).
2ª.- Acción: Regulación y constitución Registro venta forzosa	Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico).

La misma información que en la tabla anterior, pero expuesta de otra manera, se refleja en la siguiente:

Tabla nº 11.

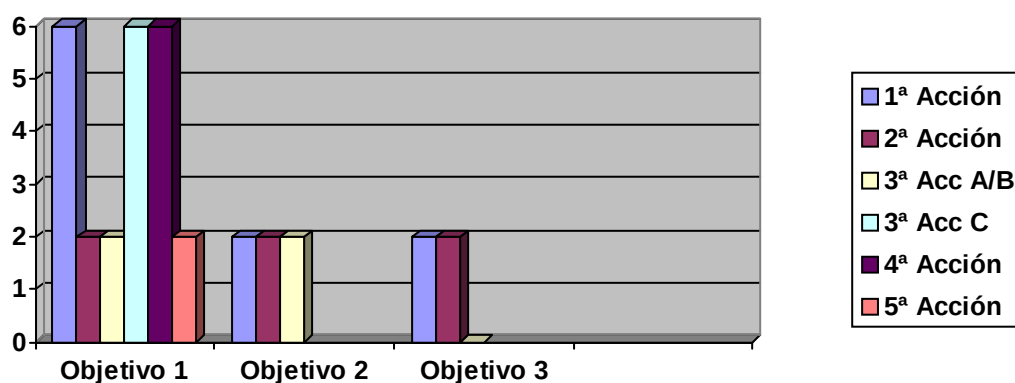
CRONOGRAMA

PLAZO	OBJETIVO Y ACCIÓN
Seis meses	I.- OBJETIVO: IMPLANTACIÓN ITC 1ª.- Acción: Delimitación en Plan Urbanístico de zonas y regulación básica
Dos meses (coincidiendo con los dos últimos de la tramitación del Plan Urbanístico).	I.- OBJETIVO: IMPLANTACIÓN ITC 2ª.- Acción: Campaña difusión. A).- Informativa general B).- Formativa 3ª.- Acción: Constitución registro ITC: A).- ARCH B).- San Millán 5ª.- Acción: medidas ejecución subsidiaria. II.- OBJETIVO : MEJORAS PROCEDIMIENTO ÓRDENES EJECUCIÓN 1ª.- Acción: Actualización Ordenanza Municipal de 1996 2ª.- Acción: Regulación alternativas. 3ª.- Acción: Mejoras en ejecución subsidiaria III.- OBJETIVO : MEJORAS PROCEDIMIENTO RUINA 1ª.- Acción: Regulación ejecución subsidiaria de redacción de proyectos 2ª.- Acción: Regulación y constitución Registro venta forzosa
Seis meses (desde aprobación definitiva del Plan Urbanístico. Desarrollo 4 años.	I.- OBJETIVO: IMPLANTACIÓN ITC 3ª.- Acción: Constitución registro ITC C).- Campaña anual - Requerimientos - Control ejecución - Ej. Subsidiarias 4º.- Acción: Articulación Fomento: A).- Regulación (ARCH) B).- Gestión: • Requerimientos • Control ejecución

urbanístico. Hemos optado por establecer el plazo común de 6 meses, que es el de tramitación del Plan, pues ambas aprobaciones son precisas para poner en marcha la acción.

Otra forma, más gráfica, de expresar los tiempos de las acciones es la siguiente:

**GRÁFICO N° 1:
Cronograma.**



1º OBJETIVO Implantación ITC	1ª Acción .- Limitar el alcance inicial de aplicación de la ITC a dos ámbitos. 2ª Acción .- Campaña de difusión/formación sobre ITC. 3ª Acción .- Constitución del Registro de edificios sometidos a inspección. 4ª Acción .- Articulación del fomento de la ITC en el ARCH de “Las Canonjías”.
2º OBJETIVO Mejoras procedimiento ordenes de ejecución obras conservación	1ª Acción .- Actualización Ordenanza del deber de conservación y del estado ruinoso de las edificaciones. 2ª Acción .- Introducción cauces de proposición de alternativas técnicas en actuaciones de conservación. 3ª.-Acción .- Mejoras en procedimiento de ejecución subsidiaria de las obras de conservación.
3º OBJETIVO Mejoras procedimiento ruina	1ª.- Acción .- Posibilidad de ejecución subsidiaria de estudios y proyectos de obras de rehabilitación. 2ª Acción .- Implantación de la venta forzosa. Diseño del Registro de inmuebles en venta forzosa.

Se incorpora como Anexo nº 13 un cuadro en el que se refleja, de forma sintética y muy general, todo lo relativo a la implantación del Plan.

V- EVALUACIÓN.

1º- Evaluación de resultados.

El establecimiento de indicadores para evaluar los resultados de las mejoras propuestas se llevará a cabo siguiendo los Objetivos –uno genérico y tres específicos- planteados en el punto III, 1º y 2º, de este Plan. De esta forma:

A).- Indicador para el objetivo genérico (impulsar el cumplimiento de los deberes urbanísticos de conservación y de rehabilitación, como mecanismo de la conservación del patrimonio histórico-artístico y de la sostenibilidad urbanística).

- Número de licencias solicitadas por los particulares para ejecutar obras de conservación, distinguiendo cuántas de éstas se refieren a edificios protegidos y a edificios no protegidos y cuantas tienen por objeto aspectos estructurales, de estabilidad y estanqueidad del edificio, todo ello por ver si superan y en qué medida los porcentajes actuales –realmente bajos- expresados en el apartado II,2º), A), de este informe (pág.....). Si el número de licencias se incrementara significativamente –bien como consecuencia de la directa del cumplimiento de los informes de la ITC, bien como consecuencia de una concienciación progresiva de los obligados⁵¹ – estaríamos en la línea de conseguir este objetivo genérico.

-Tendría que testarse cada año, hasta los cuatro propuestos como referencia final del Plan.

B).- Indicadores para el 1º Objetivo específico (implantación de la ITC en el ARCH de Las Canonjías y en el Barrio de San Millán).

Se proponen los siguientes:

- Número de inspecciones realizadas por los obligados (voluntariamente o a requerimiento del Ayuntamiento)-.

- Ejecuciones subsidiarias de inspecciones sobre requerimientos previos.

- Número de informes favorables sobre inspecciones realizadas.

- Número informes favorables por inspecciones realizadas (directamente o tras la subsanación de las deficiencias señaladas en el ITC inicial).

Estos indicadores debieran establecerse para cada una de los disímiles ámbitos sobre los que se pretende proyectar la ITC (ARCH de Las Canonjías y Barrio de San Millán), para poder contrastar las diferencias que se producen como consecuencia de sus situaciones diversas.

Como en la caso anterior, tendrían que comprobarse cada año, hasta los cuatro propuestos como referencia final del Plan.

El indicador definitivo sobre el éxito de esta medida será, sin duda, la decisión de extenderla –al cabo de los cuatro años o antes- a otras zonas o a toda la ciudad.

⁵¹ Lo cual, si se produjera, consistiría en un “*impacto final*” de la aplicación del Plan.

C).- Indicadores para el 2º Objetivo específico (mejoras en el procedimiento de las órdenes de ejecución).

- Número de órdenes de ejecución dictadas y plazo medios para dictarlas (relacionado con la Acciones 1ª y 2ª asociadas a este Objetivo).

- Órdenes de ejecución realmente ejecutadas, distinguiendo las que lo han sido por el particular destinatario o mediante ejecución subsidiaria (relacionado con la Acción 3ª asociada a este Objetivo).

Tendrían que comprobarse cada año, para poder introducir las correcciones oportunas si las mejoras propuestas no funcionaran o produjeran efectos no previstos.

D).- Indicadores para el 3º Objetivo específico (mejoras en el procedimiento de declaración de ruina).

- Número de expedientes de ruina con rehabilitación asociada en los que se ha llevado a cabo la redacción de los proyectos u otra documentación técnica por medios de la ejecución subsidiaria y en cuántos de éstas se ha iniciado finalmente la rehabilitación del inmueble (relacionado con la Acción 1ª asociada a este Objetivo).

- Sobre los expedientes de ruina con rehabilitación asociada, número de inmuebles rehabilitados y número de los sometidos al régimen de venta forzosa.

Como en el caso anterior, el seguimiento tendría que ser anual, con la misma finalidad.

2º.- Creación de un grupo coordinación.

Creemos que la multiplicidad de acciones planteada, la interdependencia que existe entre alguna de ellas (por ejemplo, nada puede hacerse para la implantación limitada de la ITC que planteamos hasta la aprobación del Plan que habilite los ámbitos en que se va a aplicar y las normas mínimas para ello), lo realmente novedoso y socialmente chocante de algunas de esas acciones, arroja una complejidad de implantación de todo el Plan y esto, a su vez, hace necesario, o al menos muy conveniente, incorporar un “*órgano de control de la implantación*”.

Nos referimos, en realidad, a la necesidad de crear un grupo de coordinación de la implantación, con funciones de verificación de su eficacia y de adaptación de todo aquello que no funcione, todo ello para que de las fases lógicas de un Plan -planificar, ejecutar, controlar y actuar- no queden reducidas a nada las dos últimas (control de la ejecución, medición a través de indicadores y modificación en su caso de objetivos iniciales).

Proponemos la creación de tres grupos de coordinación, integrados por cinco o seis personas, algunas de las cuales serán fijas y formarán parte de

todos los grupos y otras que variarán dependiendo del tipo de objetivo específico o de acción que se esté controlando (la razón de esta propuesta se explica, creo, con el siguiente ejemplo: tiene mucho sentido que el Interventor, la Tesorera y el Recaudador participen en el seguimiento de los resultados de las acciones propuestas para mejorar la ejecución subsidiaria de órdenes de ejecución, redacción de proyectos de rehabilitación o, incluso, de formulación de la ITC, pero nada tienen que hacer, por ejemplo, en la confección y gestión del registro de la ITC, o en la delimitación de las áreas en que se va a implantar o en sus eventuales modificaciones o ampliaciones).

TABLA N° 12.
Grupos de coordinación.

PRIMER GRUPO

OBJETIVO	INTEGRANTES	FUNCIONES
Implantación ITC	- Arquitecto Municipal. - Arquitecto director del ARCH. - Letrado Servicio de Urbanismo. - Representante Colegio Arquitectos. - Representante Colegio Arquitectos Técnicos y Aparejadores. - Representante de Gabinete de Prensa.	- Control cumplimiento cronograma - Formulación de propuestas de reajuste que resulten necesarias. - Control de indicadores señalados en punto 1º, A y B de este apartado V, con la periodicidad allí establecida, recabando los datos precisos para ello. - Propuesta de las adaptaciones precisas en caso de que los indicadores no arrojen resultados satisfactorios.

SEGUNDO GRUPO

OBJETIVO	INTEGRANTES	FUNCIONES
Mejora procedimiento órdenes ejecución	- Arquitecto Municipal. - Letrado Servicio Urbanismo. - Representante Colegio Arquitectos/Aparejadores. - Interventor Municipal. - Recaudador.	- Control cumplimiento cronograma - Formulación de propuestas de reajuste que resulten necesarias. - Control indicadores señalados en punto 1º, C, de este apartado V, recabando los datos precisos para ello. - Propuesta de las adaptaciones precisas en caso de que los indicadores no arrojen resultados satisfactorios

TERCER GRUPO

OBJETIVO	INTEGRANTES	FUNCIONES
		- Control cumplimiento cronograma

Mejora procedimiento ruina.	- Arquitecto Municipal. - Arquitecto director del ARCH. - Letrado Servicio Urbanismo. - Representante Colegio Arquitectos. - Representante Colegio Arquitectos Técnicos y Aparejadores.	- Formulación de propuestas de reajuste que resulten necesarias. -Control indicadores señalados en punto 1º, D, de este apartado V, recabando los datos precisos para ello. - Propuesta de las adaptaciones precisas en caso de que los indicadores no arrojen resultados satisfactorios- Propuesta de las adaptaciones precisas en caso de que los indicadores no arrojen resultados satisfactorios
-----------------------------------	---	--

El Arquitecto Municipal y el Letrado de Urbanismo, presentes en todos los grupos, serían los encargados de coordinar el funcionamiento de los mismos y de canalizar las propuestas que formulen.

.....OO.....

BIBLIOGRAFIA

ARROYO JIMÉNEZ, Luis: “*Conservación, mejoras y rehabilitación urbanística*”, en R.D.U. nº 226, 2006.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago: “*La inspección técnica de construcciones*”, en la obra colectiva “*Derecho urbanístico de Castilla y León*”, 2005.

INSTITUTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN: “*Estado actual de la Inspección Técnica de Construcciones / Inspección Técnica de Edificaciones en España*”, 2005

LOPEZ SANCHEZ, Francisco Manuel: “*Los deberes legales de conservación y rehabilitación en la legislación andaluza*”, en R.D.U. nº 240, 2008.

PAREJO NAVAJAS, Teresa; “*Las órdenes de ejecución y la situación de ruina en el Texto refundido de la Ley de Cataluña*”, R.D.U. nº 230, 2006.

MAS, Jordi y RAMIÓ, Carles: “*La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*”, 1997.

PARRADO DÍEZ, Salvador: “*Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas*”, 2005.

CEREZO PECO. Fermín, y PARRADO DÍEZ, Salvador, “*Análisis de procesos*”, documentación facilitada en el VII Curso Superior de Dirección Pública Local, 2008.