
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA
Recurso nº 1290/1997-D. Sentencia de 16-11-2001

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

ORDEN DE EJECUCIÓN. OBRAS DE REPARACIÓN, CONSERVACIÓN Y SEGURIDAD.

Declaración de ruina.

Invigencia del Plan General y del Planeamiento en desarrollo.

Deber de conservación de la propiedad urbana en edificios incluidos en el catálogo del PGOU.

Ilma. Sra.

MAGISTRADA

D^a Natividad Rampún Gimeno

En la ciudad de Zaragoza, a dieciséis de noviembre de dos mil uno.

En nombre de S.M. el Rey.

La resolución que se impugna es la resolución de 9 de junio de 1997 de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza por la que se requirió a la propiedad inmueble "Chalet de Solans" sito en la Avda. de Cataluña de Zaragoza al objeto de ejecutar, en el plazo de 72 horas, las siguientes obras: 1) cierre de accesos al edificio, impidiendo ocupaciones y actuaciones ilegales y 2) apuntalamiento, desescombro, limpieza y adopción de medidas de seguridad.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Frente al expresado acto administrativo se interpuso el presente recurso contencioso- administrativo mediante escrito que tuvo su entrada en la Secretaria del Tribunal el 31 de julio de 1997.

SEGUNDO.- Por Providencia de 15 de octubre de 1997 se acordó la incoación de las presentes actuaciones a las que se dio el adecuado cauce procesal habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites a ellas conferidos de demanda y contestación; formulándose por la parte actora la petición de que se dictase sentencia por la que se declare que el acto impugnado no se ajusta a derecho, anulándolo y dejándolo sin efecto porque "El Plan General Municipal de Zaragoza (PGMO 1986) en lo que afecta al A.I. U-51-2 y del que trae causa el acto directamente impugnado, no esta vigente, y en consecuencia es ineficaz al no haberse publicado en el COP el contenido íntegro de sus normas y ordenanzas urbanísticas... derivadamente, inaplicable y no vigente, es el PERI que lo desarrolla... subsidiariamente es nulo o, en su caso anulable, el PGMO 1986 en lo que afecta al A.I. U-51-2 del que trae causa el acto directamente impugnado... Derivada o subsidiariamente es nulo, o en su caso anulable el PERI del A.I. U-51-2 directamente impugnado... Derivada o subsidiariamente es nulo, o en su caso anulable, el acuerdo municipal directamente impugnado por cuanto que el edificio Chalet de Solans fue declarado en ruina según sentencia judicial firme... la necesidad de cerrar la parcela ha surgido como consecuencia del derribo por el ayuntamiento de gran parte de su cerramiento perimetral. Derribo que se produjo sin autorización de mi mandante y sin formular la previa preceptiva acta de ocupación para ejecutar el Proyecto de Urbanización del nuevo trazado de la Avda. Puente del Pilar que es un vial sistema general. Resultando que el Ayuntamiento no reedificó dicho cerramiento de forma ajustada a la nueva alineación del vial, tal y como debería haber hecho, permitiendo, en consecuencia, todo tipo de agresiones al edificio existente en el interior de la parcela. La parcela está destinada por el PERI a Equipamiento y Servicios Públicos y, consecuentemente, de conformidad con el TRLS 1992, de cesión gratuita al Ayuntamiento. La eficaz cesión al Ayuntamiento (ya ofertada en Agosto de 1988) no se ha llevado a cabo por la falta de diligencia municipal. No tiene sentido alguno realizar cerramientos y obras de consolidación provisionales por cuenta de su titular actual, dadas las circunstancias consignadas en los párrafos precedentes. Se condene al

Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza a estar y pasar por estas declaraciones, reponiendo y reintegrando las actuaciones urbanísticas referidas al A.I. U-51-2 del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza, tanto en el plano normativo como en el de ejecución, incluida la declaración de nulidad de los actos acordados en ejecución del PERI en los términos precisos para que se ajusten a Derecho...”

El Ayuntamiento de Zaragoza interesó la desestimación del recurso.

TERCERO.- Producida la entrada en vigor de la Ley 29/98 y, atendiendo que el conocimiento del presente recurso correspondería a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, según lo establecido en las reglas de competencia del artículo 8 de la citada norma legal, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Unica de la L. Orgánica 6/98 de 13 de julio de reforma de la LOPJ y el Acuerdo de la Presidencia de la Sala de 12 de septiembre de 2001, se acordó que para el conocimiento y resolución del presente recurso, se constituyera la Sala exclusivamente con el Magistrado que venía designado como ponente, notificándose a las partes y quedando los autos vistos para sentencia.

En este procedimiento se ha observado los trámites legalmente previstos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión controvertida en el presente procedimiento se contrae a determinar si la resolución impugnada se ajusta a derecho en todos sus términos.

La Alcaldía Presidencia de Zaragoza, en resolución de 9 de junio de 1997, requirió a la propiedad del inmueble “Chalet de Solans” sito en la Avda. de Cataluña de Zaragoza, al objeto de ejecutar, en el plazo de 72 horas, las siguientes obras: 1) cierre de accesos al edificio, impidiendo ocupaciones y actuaciones ilegales y 2) apuntalamiento, desescombros, limpieza y adopción de medidas de seguridad. Con la exigencia, además de que aquellas finalizaran en el plazo de un mes debiendo justificar el interesado, mediante la aportación del correspondiente certificado, tanto su inicio como finalización, acordando que la Unidad Técnica de Registro de Solares, Terrenos sin Urbanizar, Conservación de la Edificación y Patrimonio Histórico-Artístico, controlase la ultimación del expediente a fin de dar cuenta seguidamente a la Alcaldía.

Y todo ello, se señala en la resolución objeto de este recurso, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 21 y 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, concordantes del Reglamento de Disciplina Urbanística, Ley de Patrimonio Histórico Español, Ordenanzas Generales de Edificación y Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

El origen del acto controvertido no es otro, a juicio de la propia Corporación demandada que “la necesidad de una urgente intervención ante el deterioro progresivo de la finca, todo ello incrementado, si cabe, toda vez que la edificación de referencia y con arreglo al catálogo de edificios del Plan General de Ordenación Urbana de 1986 se encuentra catalogado como de interés monumental, lo que implica un ámbito de protección urgente conforme a la Ley 16/85 de Patrimonio Histórico Español, Ordenanzas Generales de Edificación... todo ello en evitación de daños a las personas y a las cosas”.

Del contenido de los autos y del expediente administrativo se desprenden los siguientes extremos de interés para el examen de la cuestión litigiosa:

1.- El edificio denominado “Chalet Solans”, sito en la Avenida de Cataluña de Zaragoza, se encuentra incluido en el Área de Intervención U-51-2, en virtud del PERI de dicha Área aprobado definitivamente en fecha 30 de octubre de 1992.

2.- En aplicación del planeamiento urbanístico vigente aquel edificio venía definido como de “equipamiento social privado” hasta la aprobación del Proyecto de Bases y Estatutos para el ámbito del Área de Intervención de 28 de septiembre de 1992. En dicho Proyecto se omite la mención al carácter de equipamiento social privado de dicha parcela. Con posterioridad, el 25 de mayo de 1995, se atribuyó aquella la naturaleza de equipamiento social público y ello cuando el Ayuntamiento de Zaragoza, de oficio y a la vista del incumplimiento por parte de la Junta de Compensación constituida al efecto de los plazos previstos en el Plan Especial respecto de la presentación del Proyecto de Compensación correspondiente, modificó

el sistema previsto para la urbanización de la zona afectada pasando así del sistema de compensación al de cooperación.

3.- Mediante sentencia firme de esta Sala número 372 de 11 de abril de 1988 se declaró el estado de ruina del citado inmueble cuyo estado se ha ido deteriorando con el paso del tiempo; consta como desde el año 1993 y por diversos servicios municipales se ha venido apreciando como personas desconocidas hacían uso de sus instalaciones pese al peligro de derrumbamiento del tejado apreciándose siempre la necesidad de acometer obras para la evitación de cualquier perjuicio personal o material. Por ello el 13 de febrero de 1995 la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza requirió a la propiedad del inmueble de continuar referencia en los mismos términos que los contenidos en el acto ahora impugnado haciéndose caso omiso por los responsables de la ejecución de aquellas obras; con posterioridad, en resolución de 29 de marzo de 1995, se acordó la incoación de un expediente sancionador a la propiedad del inmueble. Como las obras ordenadas no se ejecutaron y los peligros observados permanecían, el 17 de abril de 1996 el Consejo de Gerencia de Urbanismo requirió a su propiedad para que ejecutase las referidas obras en evitación de daños a personas o cosas, obras que no se llevaron a cabo de forma que el 6 de noviembre de 1996, girada visita de inspección por la Unidad de Registro de Solares, Terrenos sin Urbanizar, Conservación de Edificios y Patrimonio Histórico, se comprobó la ausencia de ejecución de las obras ordenadas y la necesidad de practicar un nuevo requerimiento al efecto.

4.- Mediante resolución de 14 de julio de 1997 del Teniente de Alcalde Delegado del Area de Urbanismo se acordó autorizar la iniciación de los trámites de contratación urgente y adjudicación de obras de apuntalamiento, desescombro, limpieza y adopción de medidas de seguridad en el denominado “Chalet Solans” a la empresa “G. V., S.L.” y por importe de 2.893.270 pesetas.

SEGUNDO.- Entrando ya en el examen del contenido de la demanda y del suplico en relación con la nulidad o anulabilidad del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, del Plan Especial de Reforma Interior del Area U-51-2, debemos plantearnos cuál sea el ámbito de la impugnación indirecta de disposiciones generales dictadas por la Administración y, para ello, resulta preciso comenzar recordando que la posibilidad de impugnar directamente un reglamento –que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes- no impide en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de impugnación del acto que aplica el reglamento y así se dispuso expresamente en el artículo 39 de la Ley Jurisdiccional –en otro caso la inadmisión en nuestro derecho de aquella impugnación indirecta hubiera supuesto no como pretendía y señala la exposición de motivos situarse a la altura de “los ordenamientos jurídicos más avanzados”, sino un retroceso en la protección de los derechos de los particulares, pues muy frecuentemente los mismos no tienen conocimiento de la existencia de la norma ilegal sino cuando sufren sus consecuencias como consecuencia de un acto de aplicación de la misma-.

No obstante, y ello resulta fundamental en el caso enjuiciado, debe afirmarse que la posibilidad de formular una impugnación indirecta de una norma como consecuencia de un acto de aplicación, no puede estimarse que permita sin límites la impugnación de la disposición normativa, de forma que se constituya en una verdadera impugnación directa de la norma, desligada del acto de aplicación de la misma. Así debe señalarse que para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general es preciso que exista una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior, de forma que la disposición tachada de ilegal, debe de tener su reflejo en el acto individual de aplicación, no siendo posible, en cambio, que a través del recurso indirecto, se ataquen aspectos que no tienen relación directa e inmediata con la norma o acto de aplicación directamente impugnados, pretendiendo obtener una declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico desligada del acto de aplicación ya que el planteamiento teórico del ámbito del recurso indirecto contra las disposiciones de carácter general no es completo –entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977-.

Sucede, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta algo parecido a lo que constituye el fundamento del planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a través de las cuales se permite, con motivo del enjuiciamiento de un acto o disposición normativa de aplicación, plantear –eso sí, ante el Tribunal Constitucional-, la constitucionalidad de una disposición con fuerza de ley, siempre y

sólo cuando la misma sea aplicable al caso enjuiciado y de la misma dependa el fallo, pues en otro caso la misma no sería admisible. En el mismo sentido y conforme hasta aquí se ha expuesto ha de estimarse que la impugnación indirecta de la norma sólo es admisible cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto pretendido en definitiva por la parte recurrente en el recurso en el que la formula, esto es, la disconformidad a derecho y anulación del acto o disposición impugnado -debiendo tenerse en cuenta, no obstante, la restricción derivada de la jurisprudencia de esta Sala que impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse en su elaboración-.

En el caso enjuiciado, el examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es sino pura y simplemente una impugnación directa de otros instrumentos de planeamiento, como se desprende del propio contenido literal del suplico de demanda en el que se solicita con carácter previo e independiente de los motivos de impugnación de los acuerdos concretamente recurridos que “se declare nulo o anulable” tanto el PGOU de 1986, como el Plan Especial del Area de Intervención U-51-2, pretensiones propias de una impugnación directa. Ello exige necesariamente la desestimación del recurso en dichos extremos.

TERCERO.- Finalmente, procede el examen del acto administrativo que constituye el objeto preciso de este recurso contencioso-administrativo, a saber, la resolución de 9 de junio de 1997, en cuya virtud el Ayuntamiento de Zaragoza requirió a la propiedad del inmueble “Chalet de Solans” sito en la Avda. de Cataluña de Zaragoza al objeto de ejecutar, en el plazo de 72 horas, las siguientes obras: 1) cierre de accesos al edificio, impidiendo ocupaciones y actuaciones ilegales y 2) apuntalamiento, desescombros, limpieza y adopción de medidas de seguridad.

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 5ª de 23 de febrero de 1999, el artículo 181 de la Ley del Suelo de 1976 impone a los propietarios de edificaciones, la obligación de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, que se traduce en la realización de las obras necesarias para el mantenimiento de la edificación en esas condiciones de seguridad, salubridad y ornato. La finalidad de estas obras no puede ser otra que la de mantener la finca urbana en condiciones normales de servir de habitabilidad a sus moradores presentes o futuros, reales o potenciales, dentro del tracto temporal normal de la vida de ese edificio, y mientras está en esas condiciones mínimas de normal supervivencia, más esta obligación impuesta al propietario por el artículo 181 citado, se convierte en deber de demoler o reconstruir el edificio cuando concurren en el mismo los supuestos previstos en el artículo 183 de la propia Ley del Suelo. Dicha Sala tiene reiteradamente declarado, al hilo de lo expuesto, en Sentencias, entre otras, de 16 de abril de 1983, 12 de febrero y de 22 de abril de 1988, 4 de abril de 1989 y 4 de abril de 1991, que durante la sustanciación del expediente de ruina y consecuente proceso, la Administración sólo puede ordenar la realización de obras imprescindibles para evitar los peligros en personas y bienes, ya que la declaración de ruina es en absoluto incompatible con la imposición de obras que no sean estrictamente necesarias para evitar la caída de la construcción o de sus elementos, pues la obligación del dueño de la finca de conservarla en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, cesa al darse el supuesto del artículo 183 de la Ley del Suelo de 1976 y la Administración no puede imponer, ni menos ejecutar, obras distintas a las absolutamente indispensables mientras se tramite en vía administrativa o procesal y está pendiente de decidir, la discusión acerca de la situación de ruina del edificio y con más motivo, declarada ésta en vía jurisdiccional como ocurre en el caso que nos ocupa, pues de otra manera se sumiría al propietario en situación de indefensión y se produciría una alteración del supuesto fáctico que constituye el fundamento de la declaración de ruina.

La simple relación de obras de reparación o conservación contenidas en la resolución administrativa de 9 de junio de 1997, pone de relieve que ninguna de ellas excede del concepto de las estrictamente necesarias e imprescindibles para evitar la caída de la construcción o los peligros en personas y bienes lo que justifica adecuadamente su conformidad a derecho y la necesaria desestimación del recurso.

Por todo lo ya expresado procede la desestimación del recurso sin que, a los efectos prevenidos en el artículo 131 LJCA, proceda hacer expreso pronunciamiento sobre costas procesales.

FALLO

Desestimo el recurso interpuesto por la mercantil “C. U., S.A.” contra la resolución mencionada en el encabezamiento de la Sentencia.

No procede hacer pronunciamiento alguno en materia de costas procesales.

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