



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 8 0 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de septiembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución 3137/2005, de 19 de julio, del Consejero Director de la Gerencia, que declaró en situación de ruina urbanística el inmueble afectado, solicitada a instancia de A.A.H.G. (EXP. 259/2016 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de interesado, a los efectos de declarar la nulidad de un acto administrativo de declaración de ruina de un bien inmueble.

La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde-Presidente para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo, en relación el primer precepto con el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Además, de conformidad con lo previsto en este último precepto, es preciso que tal dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar de lo contrario; es decir, ha de entender conforme a Derecho la Propuesta de Resolución,

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

procediendo tal declaración al incurrir el acto sometido a revisión en la causa alegada por la Administración, que la justifica suficientemente.

2. La revisión se fundamenta en el art. 62.1, apartado e) LRJAP-PAC, al considerarse que el acto impugnado ha sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

II

1. De expediente resultan los siguientes antecedentes, tal como han sido recogidos en la Propuesta de Resolución y constan acreditados en el expediente:

- Mediante Resolución nº 3137/2005, de 19 de julio, del Consejero Director de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, se declaró en situación de ruina urbanística el inmueble sito en (...), propiedad de A.A.H.G., y se le ordenó su demolición dada su situación de ruina y fuera de ordenación, requiriéndole para ello la solicitud de la preceptiva licencia de demolición en el plazo de un mes, como primer trámite de la ejecución voluntaria de la ordenado.

- Por Resolución nº 5133/2005, de 16 de noviembre, del mismo órgano, se ordenó proceder a la ejecución forzosa de la citada Resolución ante el incumplimiento de lo ordenado, y se aprobó liquidación provisional por importe de 2.848,50 euros. Esta resolución se rectifica por error en el número de la Resolución cuya ejecución forzosa se ordenó y se aprueba nueva liquidación provisional por el mismo importe, mediante Resolución nº 1218/2007, de 22 de marzo.

- El interesado interpone recurso contencioso administrativo contra la Resolución del Consejero Director nº 1218/2007 anteriormente citada. La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santa Cruz de Tenerife, de 27 de febrero de 2009, recaída en este procedimiento, desestima el recurso y declara conforme a Derecho el acto administrativo identificado.

El interesado interpone entonces recurso de apelación contra la citada Sentencia, que es desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, nº 126, de 22 de junio de 2009.

- Por Resolución del Consejero Director de la Gerencia de Urbanismo de 17 de marzo de 2010, se dispuso tomar conocimiento de la referida Sentencia, que devino firme, así como comunicar al Servicio de Disciplina que procediese a realizar los trámites legalmente procedentes para dar cumplimiento a lo contenido en la misma.

Asimismo, mediante Resolución del mismo órgano nº 1271/2010, de 31 de marzo de 2010, se requiere al interesado para que en el plazo de un mes solicite licencia de demolición como primer trámite de la ejecución voluntaria de lo ordenado, de conformidad con lo acordado con las Sentencias citadas en los antecedentes de esta Resolución, con la advertencia de que de no proceder en tal sentido la Administración procederá, en ejecución de las mismas, a la ejecución subsidiaria a su costa.

Esta Resolución fue notificada al interesado en fecha 3 de abril de 2010.

- El 13 de mayo de 2010, tiene entrada en la Gerencia Municipal de Urbanismo escrito de solicitud de revisión de oficio de los actos nulos previsto en el art. 102 LRJAP-PAC, que fue inadmitida a trámite por Resolución del Consejero-Director nº 3525/2010 de 19 de agosto.

- Contra esta Resolución el interesado interpone recurso contencioso-administrativo, en el que recae Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 14 de febrero de 2012, que estima el recurso, anulando el acto impugnado y reconociendo a la parte actora el derecho a la continuación del procedimiento.

- Mediante Resolución del Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo nº 1792/2012, de 16 de mayo, se dispone dejar sin efecto la Resolución de 19 de agosto de 2010 y admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio, dando traslado del expediente administrativo al técnico municipal a los efectos de la emisión de informe que determine si el inmueble se encuentra o no en situación de ruina.

- Con fecha 18 de julio de 2012, se emite este informe, en el que, tras la valoración del coste de reparación del inmueble, se reitera la situación legal de ruina del inmueble, al superar el costo de los trabajos necesarios (121.440,54 euros), el límite del deber normal de conservación (65.174,92 euros).

2. Con estos antecedentes, mediante Resolución del Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo nº 1753/2014, de 2 de mayo, se dispone el inicio del procedimiento de revisión de oficio, *de la Resolución nº 3525/2010 de 19 de agosto, por la que se inadmite a trámite la solicitud de revisión de oficio de los actos nulos.*

Constan seguidamente las siguientes actuaciones:

- Con fecha 14 de mayo de 2014, se concede trámite de audiencia al interesado, que presentó alegaciones en el plazo concedido al efecto en las que reitera el contenido de su escrito inicial.

- El 17 de marzo de 2015, se emite informe técnico en el que se indica que el informe realizado con fecha 18 de julio de 2012 incluye valoración económica de los trabajos a realizar, el coste estimado de una construcción de nueva planta con similares características y del límite del deber normal de conservación. Añade que la comprobación del estado de la edificación se realizó desde el exterior, si bien, dado que la edificación carece de partes del forjado y de algunas carpinterías, se puede observar también gran parte del interior de la edificación.

- Mediante Resolución nº 780/2016, de 4 de marzo, de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo, se resuelve declarar la nulidad de la Resolución impugnada, otorgar trámite de audiencia al interesado y recabar el dictamen de este Consejo.

En ejecución de esta Resolución, se otorgó nueva audiencia al interesado, que presenta alegaciones reiterando su solicitud de nulidad y poniendo de manifiesto los daños causados por la Resolución impugnada.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, que propone la declaración de nulidad del acto y solicitar el preceptivo dictamen de este Consejo.

III

1. Antes de entrar a analizar el fondo del asunto, resulta procedente realizar las dos siguientes observaciones:

- El acto administrativo cuya declaración de nulidad se pretende por el interesado no es el identificado en la Resolución de inicio de este procedimiento de revisión de oficio (Resolución nº 1753/2014, de 2 de mayo), sino la Resolución nº 3137/2005, de 19 de julio, del Consejero Director de la Gerencia de Urbanismo, que declaró en situación de ruina urbanística el inmueble afectado. Este error no obstante no presenta relevancia alguna, dado que en sus alegaciones el interesado expresamente se refiere a esta última Resolución y es además la que en la Propuesta de Resolución del procedimiento se considera nula de pleno Derecho, proponiendo una declaración en tal sentido.

- El procedimiento no se considera correctamente tramitado, pues una vez otorgado el trámite de audiencia con fecha 14 de mayo de 2014 y cumplimentada

ésta, lo procedente hubiese sido la elaboración de la Propuesta de Resolución por el instructor del procedimiento y la solicitud de dictamen a este Consejo.

Consta sin embargo en el expediente la Resolución nº 780/2016, de 4 de marzo, dictada por el órgano competente para resolver, en la que *se declara la nulidad del acto*, si bien otorga un nuevo trámite de audiencia y prevé la posterior solicitud de dictamen. Por ello, a pesar de su improcedencia, esta Resolución no ha de entenderse como la culminatoria del procedimiento revisor, pues ésta sólo puede emitirse una vez culminado éste y emitido el parecer de este Consejo.

2. Por lo que se refiere al fondo del asunto, el interesado considera que la Resolución del Consejero-Director de la Gerencia Municipal de Urbanismo nº 3137/2005, de 19 de julio, por la que se declaró la situación de ruina del inmueble de su propiedad es nula de pleno Derecho por carencia de motivación, si bien no concreta la causa de nulidad, de entre las previstas en el artículo 62.1 LRJAP-PAC, en la que considera incurso el acto impugnado.

Sostiene el interesado que esta Resolución tuvo como fundamento un informe técnico municipal que adolece de numerosos defectos legales e incumple lo previsto en los arts. 153.2 y 155 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN), aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Estima el interesado que en este informe no se ha llevado a cabo el más mínimo estudio de valoración que dé cumplimiento a estos preceptos, pues no se ha realizado cálculo alguno de las obras de rehabilitación ni del valor del inmueble ni se conoce el interior y exterior de la edificación, pues el técnico no entró en la misma.

Por todo ello, considera en esencia que siendo el informe emitido el elemento fundamental que sustenta todo el procedimiento de declaración de ruina, si carece de la debida fundamentación vicia de nulidad el acto administrativo por el que se declaró esta situación. El interesado, no obstante, si bien reconoce que a los efectos de su declaración de nulidad que es preciso que el acto incurra en alguna de las causas de este carácter establecidas en el art. 62.1 LRJAP-PAC, sin embargo no concreta, como ya se ha dicho, la que entiende de aplicación al caso.

La Administración por su parte reconduce la nulidad aducida a la causa prevista en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC, estimando que se ha dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, entendiendo que el

informe técnico que da cumplimiento a lo previsto en los arts. 155 y 153.2 TRLOTEN a los efectos de la declaración legal de ruina constituye un trámite esencial dentro del procedimiento cuya inobservancia acarrea la nulidad del acto administrativo dictado.

3. A los efectos de la declaración de nulidad de los actos administrativos, conviene comenzar precisando que la revisión de oficio constituye un cauce de utilización ciertamente excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, pues ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, en una serie de supuestos que han de ser objeto de interpretación estricta, sin que pueda convertirse en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos firmes.

Por lo que a la causa de nulidad invocada se refiere, el art. 62.1.e) LRJAP-PAC contempla un supuesto de infracción procedimental que provoca la nulidad de pleno derecho. De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el motivo de *prescindir absolutamente del procedimiento establecido* no hace referencia a todos aquellos actos que sean dictados incurriendo en un vicio procedimental -actos que por regla general serán simplemente anulables- sino solo a aquellos dictados con olvido total del procedimiento legalmente establecido. Este olvido total y absoluto del procedimiento establecido tampoco se identifica en todos los casos con la ausencia de *todo el procedimiento*, pues normalmente siempre se produce un cierto *iter* procedimental, por rudimentario que éste sea, en el actuar de los órganos administrativos. La expresión legal hay que referirla, pues, no sólo al supuesto en que el acto se produce sin la instrucción previa de procedimiento alguno sino también a la omisión de los trámites esenciales integrantes de un procedimiento determinado, y a aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento total y absolutamente distinto al concreto establecido en la ley (SSTS de 21 de marzo de 1988, 29 de junio de 1990, 31 de enero de 1992, 28 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994, 17 de noviembre de 1998, 17 de marzo de 2000, entre otras).

Pues bien, en el presente caso se aduce la nulidad del acto por la ausencia de un informe técnico que, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 155 y 153.2 TRLOTEN,

contuviera las valoraciones necesarias a los efectos de la declaración de ruina del inmueble, lo que se considera como trámite esencial en el procedimiento tramitado.

En el expediente consta un informe emitido con anterioridad al acto administrativo cuya nulidad se pretende en que se pone de manifiesto, en lo que ahora interesa, que «el coste de los trabajos para devolver al inmueble las condiciones de estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural supera el límite del deber normal de conservación» y que «la edificación se encuentra en situación legal de ruina», sin contener valoración alguna acerca del coste de las obras de rehabilitación ni del valor del inmueble en los términos previstos en el Texto Refundido de referencia.

El art, 155 TRLOTEN dispone lo siguiente:

«1. Procederá la declaración de la situación legal de ruina urbanística en los siguientes supuestos:

a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales a una edificación manifiestamente deteriorada, o para restaurar en ella las condiciones mínimas que permitan su habitabilidad y uso efectivo legítimo, supere el límite del deber normal de conservación, en los términos del artículo 153.2 de este Texto Refundido (...).

A su vez, establece el 153.2 del mismo texto legal señala que:

«Los deberes de conservación y rehabilitación de los propietarios de edificaciones alcanzan hasta el importe de los trabajos correspondientes que no rebasen el límite del contenido normal de aquéllos, representado por el 50 por ciento del coste de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie construida o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que le sea propio».

La regulación pues, impone como fundamento de la declaración de ruina de un inmueble que, con carácter previo, se fundamente que el coste de las reparaciones necesarias supere el límite del deber legal de conservación, lo que obviamente ha de efectuarse a través de los correspondientes informes técnicos que han de integrarse en el procedimiento y que, como señala la Propuesta de Resolución, tienen el carácter se esenciales. Como señala en este sentido la STS de 12 de diciembre de 1989, citada en la Propuesta de Resolución y trasladable al presente caso en virtud de lo dispuesto en los citados artículos del Texto Refundido, la «declaración

administrativa de ruina de un edificio, es la constatación de la situación fáctica del inmueble, y como lleva consigo un juicio sobre su estado físico o jurídico, el artículo 183.2, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976 -que corresponde al artículo 170 de la Ley anterior-, indica los módulos a través de los cuales se puede llegar a conocer la pertinencia de la declaración pedida: daños reparables o no técnicamente por medios normales, coste de las obras que superen el 50 por 100 del valor del inmueble sin el solar y circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición». Por ello, resalta asimismo esta sentencia que la declaración está subordinada al resultado de la prueba practicada, que tiene decisiva importancia por el carácter técnico del tema sometido a estudio, que exige conocimientos específicos apropiados, el informe emitido por los peritos.

En definitiva, la omisión en el procedimiento de un informe con el contenido establecido en la normativa de aplicación que sirviera de fundamento al acto administrativo dictado implica que éste incurre, como señala la Propuesta de Resolución, en la causa de nulidad establecida en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución nº 3137/2005, de 19 de julio, del Consejero Director de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de La Laguna, que declaró en situación de ruina urbanística el inmueble afectado.