



León, 7 de enero de 2020

Excmo. Ayuntamiento de Palencia
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
PALENCIA - 34001 (PALENCIA)

Asunto: Deficientes condiciones de conservación de la vivienda localizada en la XXX, de Palencia, producidas como consecuencia de la deflagración de gas que tuvo lugar con fecha XXX (Expte. 192/2016) / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20170153**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** eran las deficientes condiciones de conservación de la vivienda localizada en la XXX de Palencia, producidas como consecuencia de una deflagración de gas que había tenido lugar XXX, problemática que justificó la tramitación por esta Institución del expediente de queja 20160674, en el marco de la cual se dirigió una resolución a ese Ayuntamiento con fecha 14 de octubre de 2016.

Como resultado de la tramitación de la presente queja, se formuló con fecha 12 de agosto de 2017, una Resolución en cuya parte dispositiva se recomendó a ese Ayuntamiento lo siguiente:

“En relación con las deficientes condiciones de conservación de la vivienda localizada en la XXX, producidas como consecuencia de una deflagración de gas que había tenido lugar con fecha XXX, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Ordenar a los servicios técnicos municipales la inspección de la vivienda con la finalidad de constatar el efectivo cumplimiento de la Orden de Ejecución contenida en el Decreto nº 7789/2016, a través de la ejecución de las obras descritas y presupuestadas en el Informe emitido, con fecha 13 de octubre de 2016, por el Arquitecto Técnico municipal.

Segundo.- En el caso de que la inspección señalada en el expositivo anterior revele que no se han llevado a cabo las obras exigidas, iniciar el procedimiento que corresponda para la ejecución forzosa del Decreto citado.

Tercero.- Resolver la denuncia de fecha 5 de abril de 2017, expresando a su

Procurador del Común de Castilla y León



autora el resultado de la inspección de la vivienda que se lleve a cabo y, en su caso, las actuaciones adoptadas en orden a garantizar la ejecución de las obras ordenadas.”

La Resolución fue respondida por ese Ayuntamiento a través de una comunicación de 25 de septiembre de 2017, donde se manifestaba “la no aceptación”. Sin embargo, a la vista de la documentación adjunta, esta Institución concluyó que, a pesar de no haber sido aceptada, se estaban llevando a cabo actuaciones dirigidas a ejecutar forzosamente la Orden de Ejecución contenida en el Decreto n.º 7789/2016, de 9 de septiembre, ejecución forzosa a la que se refería expresamente el punto segundo de la mencionada Resolución.

Una vez archivado el expediente, en el mes de noviembre de 2017 el autor de la queja se volvió a poner en contacto con esta Procuraduría, manifestando que los propietarios no habían llevado a cabo las obras necesarias para reparar las deficiencias de la vivienda, procediéndose por nuestra parte, a la reapertura del expediente.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información acerca de la constatación por parte de los servicios técnicos municipales de las obras ejecutadas con posterioridad al mes de julio de 2017, y en su caso, de las actuaciones realizadas por la administración municipal en orden al cumplimiento de los requerimientos municipales dirigidos a la propiedad de la vivienda con la finalidad de que fuera cumplida la Orden de Ejecución dictada el 9 de septiembre de 2016.

En atención a dicha petición de información se remitió un informe (que tuvo entrada en esta Institución el 23 de enero de 2018) emitido por el Jefe de Servicio de Disciplina Urbanística, desestimando las alegaciones realizadas por la propietaria de la vivienda frente al requerimiento de 25 de julio de 2017 para que diera cumplimiento a la Orden de ejecución municipal.

A la vista de la respuesta remitida por ese Ayuntamiento y considerando el tiempo transcurrido, se consideró que para proceder, en su caso, al archivo del expediente se necesitaba conocer las actuaciones realizadas al respecto durante el año 2018, y por ello con fecha 25 de julio de 2018 nos dirigimos nuevamente a ese Ayuntamiento en solicitud de información, petición que fue reiterada en dos ocasiones (20 de septiembre y 22 de octubre de 2018) sin que, salvo error por nuestra parte, hayamos recibido respuesta municipal. Esta falta de información, unida a los diversos escritos presentados por el autor de la queja (febrero, mayo, agosto de 2019) en los que pone de manifiesto que *“el asunto está paralizado y no tiene conocimiento de que se haya realizado ningún trámite nuevo”*, no habiéndose adoptado ninguna medida dirigida a garantizar la ejecución de las obras contenidas en el Decreto 7789/2016, motivó una nueva solicitud de ampliación de información realizada el 24 de septiembre de 2019 acerca de las actuaciones municipales (inspecciones, requerimientos,



resoluciones administrativas u otras) que se hubieren llevado a cabo en los años 2018 y 2019 en orden a finalizar oportunamente las obras contempladas en la Orden de Ejecución dictada mediante el mencionado Decreto 7789/2016, de 9 de septiembre.

El pasado 23 de octubre de 2019 tuvo entrada en esta Institución, en atención a nuestra solicitud de ampliación de información, la documentación relativa a las actuaciones municipales llevadas a cabo en 2018 y 2019, en concreto:

- *“Providencia de Disciplina Urbanística de 27 de septiembre de 2018 e informe del Inspector de Licencias de Obras de 7 de noviembre.*

- *Escrito dirigido a la propiedad con fecha 20 de noviembre de 2018.*

- *Escrito de la propiedad al Ayuntamiento, de 12 de diciembre del mismo año.*

- *Respuesta del Ayuntamiento a la propiedad, de 14 de diciembre.*

- *Providencia de Disciplina Urbanística (6 de febrero de 2019) e informe del Inspector de Licencias de Obras (20 de febrero).*

- *Escrito de la propiedad, 15 de febrero de 2019.*

- *Escrito dirigido a la propiedad el 28 de marzo.*

- *Escrito a la propiedad, de 21 de mayo.*

- *Escrito de la propiedad de 6 de junio de 2019.”*

Finaliza el Alcalde indicando que *“en este momento se está investigando la titularidad actual del inmueble, para continuar el expediente”* como consecuencia del fallecimiento de XXX, el XXX en la ciudad de Palencia, propietaria del inmueble objeto de la presente queja y obligada al cumplimiento de la Orden de Ejecución dictada por el Ayuntamiento de Palencia.

A la vista de lo informado, es oportuno formular a esa entidad una serie de consideraciones, conforme a las facultades conferidas al Procurador del Común por la Ley 2/94, de 9 de marzo, modificada por Ley 11/2001 de 22 de noviembre y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Debemos comenzar poniendo de manifiesto que, con carácter general, **los propietarios** de terrenos y demás bienes inmuebles tienen el deber urbanístico de conservar los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad ejecutando los trabajos y obras necesarios para mantener en todo momento dichas condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado, en virtud del artículo 8.1 b) 1º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de



Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) y del artículo 19.1 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo (RUCyL). El instrumento jurídico formal del que dispone la Administración Municipal para exigir la ejecución de las obras que sean necesarias para garantizar el cumplimiento del deber de conservación antes referido es la **orden de ejecución**, regulada en los artículos 106 de la LUCyL y 319 y siguientes del RUCyL. Esta orden de ejecución debe detallar con la mayor precisión posible las obras y demás actuaciones necesarias para mantener o reponer las condiciones citadas y subsanar las deficiencias advertidas, así como su presupuesto estimado y el plazo para cumplirlas, en atención a su entidad y complejidad.

Respecto al deber de conservación, consecuencia de la concepción estatutaria del derecho de propiedad, se configura en la legislación urbanística, tanto estatal como autonómica, como una obligación directamente vinculada con el inmueble y que se transmite a cuantos sucesivamente ostenten la propiedad de la misma, por lo que claramente se considera una obligación real o *propter rem*.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que la propiedad de un inmueble no es siempre un asunto pacífico; en múltiples ocasiones existen dificultades para identificar al dueño de una finca, además de los problemas que generan las discordancias entre la realidad física y la registral; se dan casos de propiedades en litigio, cuya solución se encuentra a expensas de que se dicte la resolución judicial correspondiente, que puede hacerse esperar durante años. Sin embargo, la actuación administrativa en supuestos de incumplimiento del deber de conservación de las edificaciones no admite demora alguna.

Aunque la Administración Municipal no tenga a su disposición los datos necesarios para determinar la propiedad de una vivienda y -lo que es más importante- carece de atribuciones para resolver una cuestión de titularidad dominical, reservada a los órganos jurisdiccionales competentes, lo que sí debe hacer, sin embargo, es partir de las situaciones de hecho y las apariencias de titularidad existentes a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan en orden al mantenimiento del buen estado de conservación y a la seguridad del inmueble. De este modo, la actuación administrativa debe ser considerada conforme a derecho siempre que el requerimiento aparezca dirigido contra persona o entidad que reúna aquella **«apariencia de titularidad»**.

En tal sentido se manifestó el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de julio de 1992:

« (...) la intervención de la Administración en orden a la realización de obras de ejecución necesarias para mantener a un edificio en condiciones de seguridad no puede condicionarse a la mera alegación de la indeterminación de la



propiedad, siempre que aquella actuación esté fundamentada en una apariencia y presunción de titularidad... »

Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, se pueden citar otros ejemplos, como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de octubre de 2000, en similar sentido la del 22 de julio de 2002 del mismo Tribunal:

« (...) para el ejercicio de sus atribuciones en naturaleza urbanística debe partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan, conforme a los citados arts. 181 Ley del Suelo y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de suerte que dicha actuación será conforme a derecho siempre que el requerimiento se dirija contra la persona que reúna aquella "apariencia de titularidad", sin perjuicio de las cuestiones de propiedad que puedan entablarse ante la jurisdicción civil, por lo que la intervención de la Administración en orden a la realización de obras de ejecución necesarias para mantener a un edificio en condiciones de seguridad no puede condicionarse a la mera alegación de indeterminación de la propiedad, siempre que aquella actuación esté fundamentada en una apariencia y presunción de titularidad. »

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de diciembre de 1997 también se refiere a un principio fundamental que debe presidir la relación con la administración:

«La **buena fe** puede definirse como proceder recto, legal y sincero que debe observarse al realizar cualquier actuación jurídica y, en lo que aquí interesa, se traduce el concepto en el deber de la actora y los herederos con quien la Administración entendió las actuaciones de no ocultar o dificultar el conocimiento de dato alguno referente a la titularidad de la finca.»

Por último, invocar los preceptos legales que amparan la actuación de la Administración en el caso de que la orden de ejecución no se cumpla. El Ayuntamiento dispone de la potestad de la ejecución forzosa a la que se refiere el artículo 106.5 de la LUCyL, que dispone lo siguiente:

“El incumplimiento de una orden de ejecución faculta al Ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria, o para imponer multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual, en ambos casos hasta el límite citado en el artículo anterior.”

En su desarrollo, el artículo 322 del RUCyL dispone en su apartado primero lo indicado a continuación:

“El incumplimiento de las ordenes de ejecución faculta al Ayuntamiento para



acordar su ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas, en ambos casos hasta el límite del deber legal de conservación y previo apercibimiento del interesado. Si existe riesgo inmediato para la seguridad de personas o bienes, o de deterioro del medio ambiente o del patrimonio natural y cultural, el Ayuntamiento debe optar por la ejecución subsidiaria.”

El apartado cuarto del mismo precepto añade lo siguiente:

“Los costes de la ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución y el importe de las multas coercitivas que se impongan, en su caso, pueden exigirse mediante el procedimiento administrativo de apremio.”

La institución del «propietario aparente» debe tenerse también en cuenta con respecto a la reclamación del coste de las obras ya realizadas en la finca objeto del procedimiento porque en caso contrario, se llegaría a la dañosa conclusión de beneficiar al propietario de una finca (sea éste cual sea) en perjuicio de las arcas municipales y, por ende, del resto de los contribuyentes.

En definitiva, y a juicio de esta Institución, procede que si no hubiere actuado ya de esta forma, por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas oportunas en orden a verificar la ejecución de las obras ordenadas por ese Ayuntamiento por los herederos de la anterior propietaria de la vivienda localizada en la XXX, de Palencia. En caso de que se verifique por los servicios municipales la inejecución de la obra, procede instar a los nuevos propietarios a adoptar las medidas de conservación y mantenimiento exigidos por la ley, advirtiéndoles que si no se realizan esas obras en el plazo otorgado, se iniciará el procedimiento para la ejecución subsidiaria del Decreto municipal 7789/2016, de 9 de septiembre y a su costa.

Si esa Administración Municipal no tiene a su disposición los datos necesarios para determinar la propiedad de la vivienda en cuestión, no se admite demora alguna. La actuación administrativa será considerada conforme a derecho siempre que el requerimiento se dirija contra la persona que reúna la **apariencia de titularidad**. Igualmente procede la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dicho precepto regulador de la notificación infructuosa, dispone:

“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán



publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

Precisamente esta problemática ha sido objeto de análisis en la Sugerencia de 31 de octubre de 2016 que el Defensor del Pueblo remitió al Ayuntamiento de Salorino (Cáceres). Considera el Defensor del Pueblo que “Cuando el propietario de un edificio no asume el deber urbanístico de conservarlo y mantenerlo con la debida seguridad y salubridad, el Ayuntamiento le impartirá la orden para que así lo haga y si no lo hiciera podrá realizar las obras necesarias para mantener esas adecuadas condiciones mediante la **ejecución subsidiaria** siendo los gastos ocasionados a costa del propietario obligado. [...] En el último escrito que esta Institución envió a ese Ayuntamiento ya se le indicó que se debían proseguir las actuaciones municipales derivadas del incumplimiento de ese deber de conservación que tienen los propietarios de dicho inmueble sin que el expediente pueda paralizarse porque no sean localizados los **herederos**, ya que para ello están las previsiones contenidas en el artículo 59.5 de la Ley 30/92 que entonces estaba vigente (ahora están recogidas en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Nuevamente se le recuerda que la no aplicación por ese Ayuntamiento de la normativa que regula esta materia de edificación que deriva en deficiente o ruinoso puede acarrear una **responsabilidad patrimonial** municipal por los daños y perjuicios que pudiera causar esa vivienda a terceros, como puede ser el interesado, ya que éste denunció hace años a esa Administración el mal estado en que se encuentra”. La administración municipal afectada aceptó la sugerencia.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Atendiendo a su obligación de garantizar el deber urbanístico de conservación de la vivienda sita en la XXX, de Palencia, ante las deficiencias producidas como consecuencia de la explosión de gas que tuvo lugar el XXX, debe proceder a adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Verificar si por parte del heredero de la anterior propietaria, se han realizado las obras necesarias para que se repongan las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y conservación de la vivienda, recogidas en la Orden de Ejecución dictada por ese Ayuntamiento mediante Decreto 7789/2016, de



9 de septiembre, quedando el nuevo titular subrogado en el lugar y puesto de XXX en sus derechos y deberes urbanísticos.

Segundo.- En el caso de que el nuevo propietario de la vivienda no haya llevado a cabo las obras de reparación exigidas, hacer expresa advertencia de que el incumplimiento comportará la ejecución subsidiaria a su cargo, sin perjuicio de la imposición de multas coercitivas en función de la importancia de la obra y de la urgencia en la ejecución.

Tercero.- En virtud de la potestad de ejecutar forzosamente sus propios actos en aras de lograr la consecución del interés público que siempre debe guiar su actuación, iniciar el procedimiento correspondiente para la ejecución por la vía subsidiaria del citado Decreto.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López