

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Segunda C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004**  
33010310  
NIG: 28.079.00.3-2018/0026781

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**A.P. Núm. 288/2020**

**SENTENCIA N° 469 /2021**

-----

**Ilustrísimos señores:**

**Presidente:**

D. José Daniel Sanz Heredero

**Magistrados:**

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Ramón Chulvi Montaner

D. Álvaro Domínguez Calvo

D<sup>a</sup>. María de la Soledad Gamó Serrano

En la villa de Madrid, a veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

Visto por la Sección 2<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Magistrados referenciados al margen, el recurso de apelación núm. 288/2020, interpuesto por Levitt Las Rozas Residencial I, S.L., Levitt Las Rozas Residencial II, S.L., Levitt Las Rozas Residencial III, S.L., Levitt Las Rozas Residencial IV, S.L. y Levitt Las Rozas Oficina, S.L., representadas por D<sup>a</sup>. Cristina Velasco Echavarrí y defendidas por D<sup>a</sup>. Beatriz del Peso Gilsanz, contra la Sentencia dictada en fecha 19 de diciembre de 2019 por el Juzgado de lo ContenciosoAdministrativo núm. 1 de Madrid en el procedimiento ordinario núm. 509/2018, figurando como parte apelada el Excmo. Ayuntamiento de Las Rozas, representado y defendido por Letrado Consistorial.



Ha sido Magistrada ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. María de la Soledad Gamo Serrano, quien expresa el parecer de la Sala.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.-** En fecha 19 de diciembre de 2019 el Juzgado de lo ContenciosoAdministrativo núm. 1 de Madrid dictó Sentencia en el procedimiento ordinario núm. 509/2018 por la que vino a desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Levitt Bosch Aymerich, S.L. (entidad extinguida y sucedida por Levitt Las Rozas Residencial I, S.L., Levitt Las Rozas Residencial II, S.L., Levitt Las Rozas Residencial III, S.L., Levitt Las Rozas Residencial IV, S.L. y Levitt Las Rozas Oficina, S.L.), representada por D<sup>a</sup>. Cristina Velasco Echavarri, contra la resolución del Concejal Delegado de Hacienda, Recursos Humanos y Transporte del Excmo. Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 2 de agosto de 2018, desestimatoria del recurso de reposición entablado frente a la dictada el 15 de mayo de ese mismo año.

**Segundo.-** Contra la mencionada resolución judicial D<sup>a</sup>. Cristina Velasco Echavarri, en la representación indicada, interpuso en tiempo y forma recurso de apelación en base a las alegaciones que se hacen constar en el escrito de recurso, las cuales se tienen por reproducidas en aras a la brevedad.

**Tercero.-** El Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Las Rozas formuló oposición al recurso de apelación presentado por la parte actora interesando su desestimación por las razones vertidas en el correspondiente escrito, que se tienen igualmente por reproducidas.

**Cuarto.-** Elevados los autos y el expediente administrativo, en unión de los escritos presentados, a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo y personadas las partes en legal forma sin que ninguna de ellas solicitara vista, conclusiones o prueba, se señaló para votación y fallo, lo que se llevó a efecto el 8 de julio de 2021.

A los que son de aplicación los consecuentes,



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.**- Es objeto del presente recurso de apelación la Sentencia dictada el 19 de diciembre de 2019 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid en los autos de procedimiento ordinario 509/2018, en los que se venía a impugnar la resolución del Concejal Delegado de Hacienda, Recursos Humanos y Transporte del Excmo. Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 2 de agosto de 2018, desestimatoria del recurso de reposición entablado frente a la dictada el 15 de mayo de ese mismo año, por la que se ordena a Levitt Bosch Aymerich, S.L. la adopción de las medidas necesarias para mantener en las debidas condiciones de conservación, seguridad, protección, salubridad y ornato las antiguas construcciones e instalaciones de Kodak, sitas en la Unidad de Ejecución UE.VII-1 “SISTEMAS GENERALES PE + KODAK” de Suelo Urbano No Consolidado del Plan General de Ordenación Urbana de Las Rozas.

Se sustenta el pronunciamiento desestimatorio combatido en esta segunda instancia, en síntesis, previa exposición de los antecedentes fácticos reputados relevantes y de las posiciones contrapuestas de los litigantes, en las siguientes consideraciones: incluyendo con carácter general el artículo 15.1.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, entre los deberes inherentes al derecho de propiedad del suelo, el de “Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos”, el artículo 168, apartados 1 y 2, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, contiene previsiones específicas sobre el deber de conservación y rehabilitación, siendo procedente en este caso la orden de ejecución, atendida la situación en que se encontraba el edificio Kodak, según los informes emitidos por la Policía Local y por la Arquitecto municipal en fechas 27 de abril y 28 de abril de 2018, en los que se pone de manifiesto el estado de absoluto abandono y de grave riesgo para la seguridad y para la salud en que se hallaba el referido inmueble, situación que se mantuvo en los meses posteriores pese a establecerse un servicio de vigilancia, que no resultó suficiente para impedir por completo el acceso de terceros al edificio en cuestión; tampoco ha aportado la recurrente documento alguno que acredite que por la propiedad del edificio se realizaran actuaciones de aseguramiento y





Administración  
de Justicia



Administración  
de Justicia

limpieza; a la situación descrita se ha llegado por la falta de conservación y mantenimiento del edificio durante varios años, siendo que, por encima del desarrollo urbanístico que pudiera afectarle en un futuro, la propietaria estaba obligada a cumplir con los deberes que legalmente le eran exigibles; la orden de ejecución, además, en cuanto anterior a la solicitud de demolición presentada por la recurrente, debe ser cumplida, debiendo la propiedad garantizar la seguridad y salubridad del inmueble en tanto se dicta la resolución correspondiente; invocándose por la entidad recurrente, finalmente, la nulidad de las resoluciones impugnadas por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para conceder a una edificación protección urbanística, dicho motivo de impugnación debe de ser rechazado, al no haberse adoptado en el presente asunto ninguna resolución definitiva sobre la protección urbanística del edificio Kodak como bien a incluir en el Catálogo de Bienes Protegidos, además de no ser dicha protección, sino el estado de absoluto abandono del edificio, lo que justificó el dictado de la orden de protección.

**Segundo.-** Frente a dicha Sentencia se alzan en esta apelación Levitt Las Rozas Residencial I, S.L., Levitt Las Rozas Residencial II, S.L., Levitt Las Rozas Residencial III, S.L., Levitt Las Rozas Residencial IV, S.L. y Levitt Las Rozas Oficina, S.L., a través de su representación procesal, aduciendo, resumidamente: que el Edificio Kodak se encuentra desocupado y, pese a las medidas adoptadas por la propiedad desde el 2006 ha sido objeto de numerosos actos vandálicos, robos y ocupaciones ilegales que han deteriorado notablemente su estado, motivo por el cual, en el momento de dictarse los actos recurridos y a pesar de que la Sentencia 456/2019 omite valorar este aspecto, consta acreditado que el Edificio Kodak se encontraba en una situación de ruina física y económica, conforme se acreditó en debida forma con el informe técnico que se aportó con el recurso de reposición y obrante a los folios 83 a 130 del expediente administrativo, estado de ruina que confirma la Arquitecto técnico municipal en su informe de 10 de diciembre de 2018, por lo que la orden de ejecución fue dictada excediendo



Madrid



Madrid



los deberes de conservación de los propietarios; que, precisamente por el estado de ruina del edificio, fue solicitada la demolición el 20 de junio de 2018 sin que el Ayuntamiento haya dictado resolución alguna sobre dicha petición; que las medidas impuestas por la Orden de Ejecución, por otra parte, resultan incompatibles con la materialización de las condiciones de uso y edificabilidad que el planeamiento urbanístico otorgaba a la parcela sobre la que se ubica el referido Edificio Kodak, al estar previsto que en dicha parcela se construyan viviendas y edificaciones de uso terciario, con una edificabilidad de 1,00 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>; que la Orden de Ejecución prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para conceder a una edificación la protección que le otorga la inclusión en un catálogo municipal de bienes y espacios protegidos, suponiendo el contenido de dicha Orden incluir, “de facto”, al Edificio Kodak en el catálogo de bienes y espacios protegidos del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid sin la tramitación del procedimiento previsto al efecto, imponiendo a su propietaria obligaciones que únicamente hubiera cabido imponer en caso de que el Edificio Kodak se encontrase incluido en el catálogo de bienes y espacios protegidos del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (lo cual no era el caso); que la Sentencia recurrida omite todo pronunciamiento sobre dos de las tres cuestiones controvertidas en el proceso, incurriendo en una grave incongruencia omisiva, pues no se pronuncia sobre si los daños en el Edificio Kodak eran o no irreversibles ni valora la eventual concurrencia de un estado de ruina física y económica, como tampoco se contiene razonamiento alguno respecto a la aducida incompatibilidad de la orden de ejecución con las condiciones de uso y edificabilidad establecidas por el planeamiento urbanístico aplicable ni se valora el contenido del Informe Tecnos o del informe técnico municipal de 10 de abril de 2019, del que resultaba una falta de motivación del acto impugnado, al acreditar el aludido informe que en el momento de dictarse la Orden de Ejecución el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid carecía de los medios técnicos necesarios para valorar cuál era el estado concreto de conservación del Edificio Kodak; que al no obtener el administrado una resolución judicial que enjuicie la cuestión de fondo suscitada en vía administrativa (como ha sido el presente caso) se ha producido, asimismo, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; y que la motivación contenida en la Sentencia apelada, por otra parte, además de insuficiente, resulta incongruente e irracional, incurriendo en un error en la determinación y selección de los hechos y presupuestos sobre los que se asienta el fallo.

**Tercero.-** A la pretensión revocatoria deducida en esta segunda instancia opone la Letrada del Excmo. Ayuntamiento de Madrid: que, como ha venido entendiendo la doctrina jurisprudencial, no puede admitirse vulneración del principio de congruencia de la sentencia recurrida si no se ha solicitado, en caso de que se trate de una incongruencia omisiva, la subsanación de la omisión de pronunciamiento o complemento de la sentencia prevista en el artículo 215 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, algo que no se ha hecho en el caso que nos ocupa y que vendría a motivar la inadmisión del motivo, además de haber dado repuesta el órgano de instancia a las cuestiones planteadas, siendo de tener en cuenta al respecto que la puesta de manifiesto en el informe de 10 de abril de 2019 de que, al carecer la técnico municipal de medios técnicos adecuados para evaluar el riesgo inmediato de derrumbe de los edificios, había de encargarse la elaboración de un informe a una empresa especializada en modo alguno puede provocar que la resolución impugnada carezca de “motivación”, que es lo que se alegaba en las conclusiones y lo que aquí se reclama que hubiera debido contestarse en la sentencia recurrida, además de ser cuestión vertida *ex novo* de forma improcedente en trámite de conclusiones sobre la que la Sentencia, en consecuencia, no debía entrar; que el principal responsable de la situación actual en la que se encuentra el edificio es el propietario, obediendo el deterioro, sobre todo, a los actos vandálicos los que ha sido sometido aquel sin que se haya adoptado medida alguna para evitar su repetición medidas como las ordenadas en el Decreto nº 1986, como el cerramiento de la parcela, de forma que el acceso a la misma y a las instalaciones fuera controlado, evitando que cualquier persona pudiera entrar libremente u obligando a disponer de los medios de vigilancia eficaces, personales y/o materiales así como, la clausura de las edificaciones de forma que no se pudiera acceder al interior de las mismas-, por lo que cabe concluir que el propietario incumplió la obligación de conservar el edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos que exige la Ley, deber que no cesa hasta que el edificio no sea declarado el estado de ruina urbanística; que, por lo que se refiere a la alegación de que resulta incompatible el mantenimiento de la edificación con la materialización del aprovechamiento asignado al ámbito, parece evidente que, tal y como señala el informe del Técnico Urbanista, Sr. Puente, de 2 de julio de 2018, la vocación de permanencia del edificio (sede social o edificio administrativo) se deduciría de la inclusión del mismo en la descripción de una parcela de resultado del proyecto de Reparcelación de la U.E. V11-1 "Sistemas Generales PE

+ Kodak de Suelo Urbano No Consolidado” del PGOU de Las Rozas de Madrid, aprobado en Asamblea General Extraordinaria celebrada con fecha 24 de abril de 2018, con el voto



favorable del propietario del edificio, pues no tendría sentido aprobar, con el voto favorable de la recurrente, propietaria del edificio, un Proyecto de Reparcelación en el que se describen las construcciones que se mantienen con especificación de las fincas de resultado en las que se ubican que, en el caso que nos ocupa se adjudican a dicho propietario, sí el mantenimiento de la edificación imposibilitase la materialización del aprovechamiento asignado, afirmación esta que, además, no está en absoluto acreditada; y que cualquier alegación relativa al procedimiento para incluir o no en el Catálogo de Bienes Protegidos el edificio de KodaK es ajena al presente procedimiento, referido únicamente a un acto administrativo concreto.

**Cuarto.-** Comenzando con el motivo de impugnación consistente en la falta de congruencia de la resolución judicial recurrida conviene traer a colación el contenido y alcance de la doctrina del Tribunal Constitucional concerniente al requisito de congruencia de las Sentencias, que sintetiza la STC 25/2012, de 27 de febrero (FJ 3) –con específica mención de la contenida en las SSTC 52/2005, de 14 de marzo; 4/2006, de 16 de enero; 40/2006, de 13 de febrero; 85/2006, de 27 de marzo; 138/2007, de 4 de junio; 144/2007, de 18 de junio; 44/2008, de 10 de marzo; y 165/2008, de 15 de diciembre-en los siguientes términos: *“La congruencia viene referida desde un punto de vista procesal al deber de decidir por parte de los órganos judiciales resolviendo los litigios que a su consideración se sometan, a su potestas en definitiva, exigiendo que el órgano judicial ofrezca respuesta a las distintas pretensiones formuladas por las partes a lo largo del proceso, a todas ellas, pero sólo a ellas, evitando que se produzca un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido (SSTC 124/2000, de 16 de mayo, FJ 3; 114/2003, de 16 de junio, FJ 3; ó 174/2004, de 18 de octubre, FJ 3; entre muchas otras). Recordaba en ese sentido la STC 130/2004, de 19 de julio, que desde pronunciamientos aún iniciales, como la STC 20/1982, de 5 de mayo (FFJJ 1 a 3), hemos definido en una constante y consolidada jurisprudencia el vicio de incongruencia como aquel desajuste entre el fallo judicial y los términos en los que las partes han formulado su pretensión o pretensiones que constituyen el objeto del proceso en los escritos esenciales del mismo. Al conceder más, menos o cosa distinta a lo pedido, el órgano judicial incurre en las formas de incongruencia conocidas como ultra petita, citra petita o extra petita partium (...)”*.



Por lo que hace, en concreto, a la incongruencia omisiva o “ex silencio” aquí denunciada pone de manifiesto la STC 25/2012 citada que la misma “(...) *se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, y sin que sea necesaria, para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen por las partes como fundamento de su pretensión, pudiendo bastar, en atención a las circunstancias particulares concurrentes, con una respuesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales*”, poniendo el acento el Alto Tribunal en “*La necesidad de distinguir entre las que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas, pues si con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas y, además, la eventual lesión del derecho fundamental deberá enfocarse desde el prisma del derecho a la motivación de toda resolución judicial, respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor siempre y cuando la pretensión omitida haya sido llevada al juicio en el momento procesal oportuno*”.

En el mismo sentido de entender que se incurre en incongruencia omisiva cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes y, además, no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución se pronuncian las SSTC 155/2012, de 16 de julio, FJ 2 y 126/2013, de 3 de junio, FJ 4, entre otras.

La aplicación de la doctrina expuesta al supuesto sometido a nuestra consideración en esta alzada conduce necesariamente a desestimar el motivo de impugnación que estamos examinando pues, incluso partiendo del supuesto más favorable a la recurrente de que las cuestiones a las que viene referido el vicio de incongruencia omisiva no son meras alegaciones o argumentaciones vertidas por la parte actora en apoyo de su pretensión anulatoria la lectura de la Sentencia recurrida no permite alcanzar la conclusión de que haya existido omisión de



respuesta a las mismas, ya explícita, ya implícita, descartando el órgano judicial que haya que estar a lo que resulte de la solicitud de demolición formalizada por la interesada, por ser de fecha posterior al acto administrativo impugnado y por mantenerse la obligación de la propietaria del edificio de garantizar su seguridad y salubridad, reparando y conservando la construcción en tanto se resuelva definitivamente la solicitud –lo que supone descartar el alegato de la improcedencia del dictado de la orden de conservación por la situación de ruina del inmueble- y concluyendo que la aludida obligación de conservación prevalece frente al futuro desarrollo urbanístico que pudiera afectar al edificio (con exclusión, por tanto, de la invocada incompatibilidad de la orden de ejecución con las condiciones de uso y edificabilidad establecidas por el planeamiento urbanístico aplicable).

La sentencia impugnada, por otra parte, fija los hechos que reputa acreditados y aborda el examen o análisis de las cuestiones fácticas y jurídicas suscitadas en la instancia, exteriorizando los motivos por los que resulta conforme a Derecho la orden de conservación y habiendo podido tener, consecuentemente con todo ello, la apelante pleno conocimiento de las razones de hecho y de derecho fundamentadoras del pronunciamiento desestimatorio que combate en esta segunda instancia, por lo que tampoco puede prosperar la queja atinente a la falta de motivación.

**Quinto.-** En lo que concierne a la cuestión de fondo debemos comenzar por destacar, con la STS 26 junio 2007 (casación 9002/2003), que *“El deber de conservación es una manifestación inequívoca de la función social que tiene el derecho de propiedad urbanística (artículo 33.2 de la C.E.) porque las razones de seguridad y de salubridad, e incluso de ornato público, son valores sociales indudables”*.

Las órdenes de ejecución que contempla el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre (artículo 9.1 del anterior Real Decreto legislativo 2/2008, 20 junio) y el artículo 168 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid sirven a las potestades municipales de intervención de los actos de edificación y uso del suelo respecto de la



conservación de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, para mantenerlos en una situación idónea de conservación, poniendo de manifiesto la STS 1 julio 2002 (casación 7088/1998) que “*La policía administrativa sobre las edificaciones no se limita a las licencias urbanísticas necesarias para alzarlas y ocuparlas sino que se prorroga en el tiempo, tras la conclusión de las obras al amparo de una licencia no caducada y conforme a la ordenación urbanística, mediante la exigencia de los deberes de conservación adecuada de los edificios, que acompañan como deber a las facultades de su uso y disfrute que comprende el derecho de propiedad conforme al artículo 348 del Código civil (sentencias de 6 de noviembre de 2000, 5 de diciembre de 1997 y 12 de septiembre de 1997).*”

*El artículo 21.1 del TRLRS establece que los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos al uso establecido en cada caso por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, previniendo riesgos para las personas o las cosas, salubridad para que no atenten a la salud e higiene y ornato públicos, para que no perjudiquen lo que se ha llamado la "imagen urbana" (sentencias de 30 de diciembre de 1989 y 27 de febrero de 1990). Nace así la potestad correlativa de los Ayuntamientos o otros órganos competentes legalmente para dictar órdenes de ejecución que garanticen la seguridad, salubridad y ornato de las construcciones, constituyendo, como expresa el artículo 5, apartado c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo”.*

La meritada sentencia, con cita de la dictada el 21 de septiembre de 2000, viene a distinguir entre las órdenes de ejecución exigidas por la conservación, salubridad y ornato de un edificio ordinario de las que persiguen el interés público distinto de satisfacer exigencias turísticas o estéticas e imponen obras de conservación de mejora o de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública por las expresadas razones de interés turístico o estético [artículo 15.1.c) del actual Texto Refundido de 2015], obras que también implican un deber que debe ser soportado por el propietario, pero presentan la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento normal de los edificios no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño, con la consecuencia de que los gastos correspondientes deben correr con cargo a



los fondos de la Administración que las ordene, respecto de todas las obras que rebasen este deber de conservación normal y persigan obtener mejoras de interés general por las razones turísticas y estéticas que se acaban de decir.

Estableciendo, por otra parte, el artículo 168.2 de la Ley 9/2001 que *“El deber de los propietarios de construcciones y edificios alcanza hasta el importe de los trabajos y obras que no rebase el límite del contenido normal de aquél, representado por la mitad del valor de un edificio o construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que le sea propio”* la jurisprudencia ha señalado que el deber del propietario de soportar estas órdenes de ejecución tiene como límite negativo la declaración de ruina del inmueble [estado ruinoso que, incluso, puede acreditarse en el procedimiento administrativo o proceso judicial seguidos para impugnar la legalidad de la orden de ejecución, como puntualiza la STS 5 diciembre 2001 (casación 5793/1997)], ya que al resultar en estos supuestos procedente la demolición del edificio, se extingue, lógicamente, el deber de conservación. Pero, como pone de manifiesto la STS 1 julio 2002 antes citada, *“(…) existe también, no obstante, el límite positivo de que las órdenes de ejecución no pueden contradecir en ningún caso el legítimo derecho a la edificación (artículo 23.1 d) del TRLRS) que asiste a todo propietario que ha incorporado a su patrimonio una edificación ejecutada y concluida con sujeción a una licencia urbanística y conforme a la ordenación urbanística aplicable. En la medida en la que el propietario ostenta el derecho a usar y disfrutar libremente de edificios destinados al uso que les atribuye el planeamiento en condiciones adecuadas de conservación, carece la Administración de potestad para imponerle órdenes o mandatos de ejecución dirigidas contra el núcleo constitucionalmente garantizado del derecho de propiedad del suelo, en cualquiera de sus configuraciones dogmáticas (artículo 33.1 CE)”*.

Estas potestades, por lo demás y como afirmamos en nuestra Sentencia de 4 de diciembre de 2017 (apelación 285/2017) con cita de diversos precedentes de esta misma Sala y Sección, solo pueden ejercerse previa instrucción de un expediente tramitado con las debidas garantías, en el que se compruebe la necesidad de las obras, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y “favor libertatis” (artículo 6.2 del Reglamento de Servicios de las



Corporaciones Locales) y se requiera formalmente al interesado su realización, detallando y concretando adecuadamente cuáles son las obras a realizar, habilitando el incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución a la Administración actuante para adoptar cualquiera de las medidas a que hace mención el artículo 170.2 de la Ley 9/2001: a) Ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación; b) Imposición de las sanciones previstas en la referida Ley; y c) Expropiación forzosa, por incumplimiento de la función social de la propiedad.

**Sexto.-** Así las cosas lo primero que debemos examinar es si, como aduce la recurrente y aquí apelante, existía al tiempo del dictado de la orden de conservación una situación de ruina del inmueble que pudiera operar como límite negativo en los términos que han quedado anteriormente expuestos, con independencia de que la solicitud de declaración de ruina y/o demolición fuera posterior al dictado de la orden de ejecución de obras de mantenimiento y conservación pues, como hemos destacado en el fundamento de derecho que antecede, se trata de cuestión que puede dilucidarse en el proceso administrativo o judicial seguidos contra la orden de ejecución, sin prejuzgar el sentido estimatorio o desestimatorio de la resolución administrativa que deba pronunciarse sobre lo solicitado, a cuyo efecto la STS 5 diciembre 2001 anteriormente citada puntualiza que la eventual afirmación de encontrarse el edificio en ruina puede hacerse en estos caso a los solos efectos de juzgar sobre la legalidad de la orden de ejecución, sin producir efectos de cosa juzgada respecto de terceras personas que pueden estar interesadas en lo contrario, cosa que, en su caso, podrán alegar en un expediente específico y concreto de ruina, con audiencia de todos los interesados.

Además de ello debemos notar:

1º.- Que resulta por completo irrelevante –sin perjuicio de las posibles responsabilidades exigibles al propietario- que la situación de ruina invocada tenga o no como causa determinante el previo incumplimiento por parte de la titular dominical del inmueble de su deber de mantenerlo en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos pues, como pone de manifiesto la STS 15 junio 2011 (rec. 4968/2007), con cita de diversos precedentes, es jurisprudencia consolidada de la Sala Tercera de dicho Tribunal, surgida con motivo de la



declaración de ruina, que tal declaración tiene por finalidad constatar la concurrencia en el inmueble de alguno de los supuestos de hechos previstos en la norma y a los que se liga la consecuencia jurídica de su declaración de ruina, estado que es independiente de las causas que hayan llevado al inmueble a tal situación y al incumplimiento por la propiedad de su deber se conservación, siendo cuestiones ajenas a tal declaración.

2º.- Y que el estado de ruina de un edificio es, asimismo, independiente de sus valores arquitectónicos, culturales, históricos o estéticos, de forma que la ruina debe ser declarada en todo caso, con independencia de que aquellos valores impidan la demolición, como especifica la STS 5 diciembre 2001 (rec. 5793/1997), con cita de la doctrina contenida en la STS 18 febrero 1985, en la que se expone que *“(...) a la declaración de ruina procedente no obsta el hecho, que consta en el informe del DIRECCION000 , de que el edificio se halle calificado como edificio a conservar en el catálogo de Edificios Conjuntos de Interés, como se alega también en la contestación a la demanda del coadyuvante, porque lo cierto es que la ruina de un edificio es una cuestión de puro hecho, (sentencias del T.S. de 20 de Mayo de 1978, de 28 de Septiembre de 1978, y de 30 de Octubre de 1978), de manera que un edificio puede encontrarse en ruina, y así habrá de declararse, no sólo con independencia de las causas por las que ha llegado a tal estado, sino con independencia también de la posible calificación jurídica del edificio, (v.g. histórico o artístico, o catalogado de interés, etc), porque el deterioro de un edificio no se detiene ante consideraciones estéticas o jurídicas. Lo cual no quiere decir, naturalmente, que declarada la ruina de un edificio histórico o artístico la misma haya de ser seguida fatalmente de su demolición, porque en tales casos consideraciones culturales pueden imponer la conservación a ultranza del inmueble, con las reparaciones o sustituciones que se estimen precisas pero que en todo caso excederán del genérico deber de conservación”*.

**Séptimo.**- Pues bien, en el informe elaborado por la compañía SGS Tecnos S.A sobre el estado del denominado edificio Kodak obrante a los folios 83 y siguientes del expediente administrativo cuya copia compulsada obra en los autos elevados a esta Sala se sostiene que, en orden a la rehabilitación del edificio, poco más que la estructura (que, aparentemente, se encuentra en buenas condiciones, precisando de reparaciones de escasa relevancia) sería aprovechable, evidenciándose "daños muy relevantes" en las fachadas, con imposibilidad de



reposición de piezas de revestimiento iguales a las existentes para reponerlas donde faltan y siendo necesario dotar a la construcción de nuevas cubiertas (en particular la estructura metálica del lucernario, dado el estado precario en que se encuentra) y de los revestimientos interiores e instalaciones, que habrían de ser construidos enteramente nuevos, exponiéndose en el informe pericial, entre otros extremos:

- a) Que todas las fachadas del edificio han sufrido ataques vandálicos, habiéndose arrancado todas las carpinterías, puertas, ventanas y muros cortina, habiéndose detectado abundantes fisuras horizontales y verticales y habiéndose comprobado en ciertas zonas que la disposición del revestimiento de piezas de hormigón tiene apoyo reducido en el borde del forjado.
- b) Que ante la eventual rehabilitación del edificio sería necesario considerar levantar las cubiertas planas existentes y colocar unas nuevas que cumplan las exigencias del Código Técnico de la Edificación en cuanto a la estanqueidad y ahorro de energía, encontrándose todo el conjunto de la estructura del lucernario en una situación precaria, pudiendo producirse la caída de piezas en cualquier momento o colapsar la estructura.
- c) Que los acabados del edificio, pavimentos, revestimiento y falso techo han sufrido especialmente el ataque del vandalismo, estando prácticamente destruidos e inservibles, como también se ha producido un sistemático desmantelamiento y destrucción de la mayor parte de las instalaciones.

Ciertamente no se incluye en el aludido informe técnico una valoración económica de la edificación y de las obras a realizar que posibilite concluir indubitadamente que el inmueble se encuentra en una situación de ruina económica, como tampoco puede desprenderse inequívocamente del aludido informe –aisladamente considerado- que la edificación presente problemas graves de tipo estructural, como se pone de manifiesto en el informe técnico municipal de 3 de julio de 2018 obrante a los folios 256 al 258 del expediente administrativo. Sin embargo los propios informes técnicos municipales vienen a poner de manifiesto la falta



de proporcionalidad de la orden de ejecución, atendida la entidad de los daños afectantes al inmueble.

Es de destacar, en particular, el informe técnico de 10 de diciembre de 2018 (folios 374 al 376 del expediente), en el que se constatan por la Arquitecto técnico municipal, por lo que aquí interesa, los siguientes aspectos: “El estado actual de las edificaciones e instalaciones es de un gran deterioro ocasionado por su antigüedad, su falta de mantenimiento y su no uso. A lo que hay que añadir acciones de diverso tipo, que se pueden calificar como actos vandálicos, por parte de terceros que penetran en el recinto privado. Como consecuencia de lo anterior se puede decir que existe un proceso de desgaste de integridad en muros, forjado, cubierta, lucernario, cerchas y demás elementos constructivos y que no mantienen sus condiciones de estabilidad y resistencia adecuado para su uso efectivo. Existe peligro de derrumbe de elementos constructivos y estructurales. Esta situación se hace extensible a todas construcciones auxiliares de toda la parcela”, poniéndose de manifiesto que la situación observada en instalaciones y edificaciones se ha agravado, apareciendo pilares y cerchas estructurales cortados y eliminados y concluyéndose, entre otros extremos:

1º.- Que “(l)a gravedad, evolución y extensión de los daños tiene carácter irreversible”, presentando la edificación “deterioro irreversible”.

2º.- Y que “(l)a ejecución de medidas de seguridad para mantener la construcción resulta inútil”, existiendo “peligro estructural y de resto de elementos constructivos y básicos” y “peligro de derrumbe”.

Constatada la situación expuesta, que el último de los aludidos informes si autoriza a calificar de ruina funcional, deviene inexigible, por incompatibilidad, el deber de conservación, aunque ello no es obstáculo para la imposición de obras o reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional, con la finalidad de atender a la seguridad e incluso salubridad del edificio pues, como pone de manifiesto la misma doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta a propósito de la situación de ruina y su operatividad como límite negativo al deber de conservación [por todas SSTS 21 junio 1997 (rec. 13021/1991) y 2



diciembre 1999 (rec. 1421/1994)] incluso en esos casos de constatación de la aludida situación objetiva el propietario debe realizar las obras urgentes y provisionales que sean necesarias para prevenir riesgos para la seguridad de las personas y de las cosas, con exclusión, en todo caso, de las obras que se corresponden con el concepto de ornato.

**Octavo.-** Las consideraciones que anteceden comportan, necesariamente, la estimación del recurso de apelación interpuesto sin necesidad de abordar el examen de las demás cuestiones suscitadas y, con parcial estimación del recurso contencioso administrativo entablado por Levitt Bosch Aymerich, S.L. frente a la resolución del Concejal Delegado de Hacienda, Recursos Humanos y Transporte del Excmo. Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 2 de agosto de 2018, desestimatoria del recurso de reposición entablado frente a la dictada el 15 de mayo de ese mismo año, la anulación del acto administrativo impugnado en cuanto a la imposición de la obligación de ejecutar obras que excedan de las que puedan considerarse urgentes y provisionales que sean estrictamente necesarias para prevenir riesgos para la seguridad de las personas y de las cosas, únicas que el Ayuntamiento pudo ordenar, y en su caso realizar sustitutoriamente.

**Noveno.-** No se hace especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales de la primera ni de esta segunda instancia.

Por todo lo cual y vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que debemos ESTIMAR y ESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto por D<sup>a</sup>. Cristina Velasco Echavarrí, en representación de LEVITT LAS ROZAS RESIDENCIAL I, S.L., LEVITT LAS ROZAS RESIDENCIAL II, S.L., LEVITT LAS ROZAS RESIDENCIAL III, S.L., LEVITT LAS ROZAS RESIDENCIAL IV, S.L. y LEVITT LAS ROZAS OFICINA, S.L., contra la Sentencia dictada el 19 de diciembre de 2019 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, revocando la resolución apelada.



Que, en su lugar, debemos ESTIMAR y ESTIMAMOS PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por LEVITT BOSCH AYMERICH, S.L. (sucedida procesalmente por las mercantiles anteriormente indicadas) frente a la resolución del Concejal Delegado de Hacienda, Recursos Humanos y Transporte del Excmo. Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 2 de agosto de 2018, desestimatoria del recurso de reposición entablado frente a la dictada el 15 de mayo de ese mismo año, anulando el acto administrativo impugnado en cuanto a las medidas de conservación, seguridad, protección, salubridad y ornato de las antiguas construcciones e instalaciones de Kodak sitas en la Unidad de Ejecución UE-VII.1 “SISTEMAS GENERALES PE + KODAK” de Suelo Urbano No Consolidado del PGOU de Las Rozas de Madrid que excedan de las indicadas en el fundamento de derecho octavo de la presente Sentencia, a determinar en ejecución de Sentencia.

No se hace especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales de la primera o de esta segunda instancia.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sean relevantes y determinantes del fallo impugnado o ante una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con la composición que determina el artículo 86.3 de la Ley jurisdiccional si el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma, recurso que habrá de prepararse ante esta misma Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la presente Sentencia mediante escrito que reúna los requisitos expresados en el artículo 89.2 del mismo Cuerpo legal y previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la ley Orgánica del Poder Judicial, que habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2612-000-85-0288-20 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-920005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos de que dimana, con inclusión del original en el Libro de Sentencias, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria en rec. de apelación firmado electrónicamente por MARIA SOLEDAD GAMO SERRANO (PON), JOSÉ DANIEL SANZ HEREDERO (PSE), JUAN FRANCISCO LÓPEZ DE HONTANAR SANCHEZ, JOSÉ RAMÓN CHULVI MONTANER, ÁLVARO DOMÍNGUEZ CALVO