



Por Resolución del Sr. Consejero Director núm. 1527/2022, de 02 de marzo, se aprobó la siguiente Instrucción de la Gerencia Municipal de Urbanismo de San Cristóbal de La Laguna, interpretativa sobre la necesidad de ordenar el murado de toda parcela vacante del municipio en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 del anexo 1 del plan general de ordenación, siendo esta la siguiente:

"Visto expediente núm. 3051/2018, relativo a informes de Coordinación, en relación con las dudas interpretativas existentes sobre la necesidad de ordenar el murado de toda parcela vacante del municipio en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 del Anexo 1 del Plan General de Ordenación, y resultando que

Primero.- De conformidad con lo establecido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Gerencia, el Jefe de Servicio/Coordinador del Servicio de Coordinación General y RRHH tiene entre sus funciones la adopción de criterios únicos para la aplicación uniforme de la legislación urbanística.

Segundo.- La presente nota jurídica pretende analizar las dudas interpretativas existentes sobre la necesidad de ordenar el murado de toda parcela vacante del municipio en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 del Anexo 1 del Plan General de Ordenación. O en cambio, la necesidad de relacionar la orden de murado de parcela únicamente cuando existan razones de ornato o policía urbana, como recoge el Anexo 3 de Ordenanzas.

Tercero.- Lo cierto es que la interpretación literal de ambos preceptos da lugar a situaciones contradictorias. Por un lado, el artículo 31 del Anexo 1 para imponerlo en todo caso, y según el artículo 41 del Anexo 3, el murado es opcional o preceptivo cuando lo ordene la Administración por "convenir al ornato o policía urbana".

Cuarto.- Para abordar las cuestiones planteadas se propone el siguiente esquema: (i) Aplicación de los criterios de interpretación legalmente previstos; y (ii) Alcance del deber de conservación.

Atendiendo a los puntos anteriores, se prestarán a modo de conclusión las recomendaciones de actuación al caso concreto de la presente nota.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN LEGALMENTE PREVISTOS:

Cuando nos referimos a criterios de interpretación normativa se hace referencia a los elementos sobre los que debe el intérprete dirigir su atención, con el fin de obtener como resultado la clarificación del sentido de la norma para ser aplicada al caso planteado.

Tales criterios se encuentran acogidos por el art. 3 CC: "*Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*".

En el presente supuesto, nos encontramos por un lado el artículo 35 del Anexo 1 del Plan General de Ordenación que dispone lo siguiente:

"Artículo 35 Vallado de solares. Todos los solares estarán cercados con valla de fábrica, de dos metros de altura, ejecutada en material y espesor convenientes para asegurar su solidez y conservación en buen estado. Este cerramiento deberá situarse en la alineación oficial de la calle, a cuyo efecto, al producirse la apertura de nuevas calles, los propietarios de solares tendrán la obligación de solicitar la alineación en el plazo de un mes a partir de la terminación de las obras de colocación de los bordillos y pavimentación de la calzada".

De este modo, de la interpretación literal del precepto parece inferirse que todos los solares estarán cercados con valla de fábrica sin excepción, independientemente de su estado, condiciones y ubicación.

Por otro lado, el artículo 41 del Anexo 3 de Ordenanzas dispone:

"Artículo 41 Cerramientos de parcelas.

1.- Los solares o terrenos podrán cercarse a petición de sus propietarios o cuando así lo ordene el Ayuntamiento por convenir al ornato o policía urbana.

2.- El cerramiento será de fábrica sólida y rematada con arreglo a la estética de su entorno.

3.- El cerramiento de las parcelas edificadas hacia la vía pública o divisiones en zonas de jardín delantero o edificación aislada que no precisen muros de contención de tierras, será mediante muro ciego de altura media no superior a un metro (1,00 m.) y verja transparente o vegetación sobre el mismo hasta una altura total máxima de dos metros y veinte centímetros (2,20 mts.). Estas alturas serán de aplicación a las propias puertas. En zonas de edificación a media ladera que precisen muros de contención de las parcelas respecto a la vía pública, se autorizará que el cerramiento tenga hasta tres metros (3 mts.) de altura máxima y dos metros (2 mts.) de altura media respecto de la rasante de la vía, debiendo quedar en todo caso el jardín delantero y sus desniveles comprendidos bajo un plano inclinado a cuarenta y cinco grado (45º) que tenga por generatriz horizontal la coronación del muro de contención.

4.- En aquellos edificios aislados que por razón de su destino requieran especiales medidas de seguridad, el cerramiento se ajustará a las necesidades del edificio previo informe favorable del Ayuntamiento a la propuesta.

5.- En ningún caso se permitirá el remate de cerramientos con elementos que puedan causar lesiones a personas y animales".

Así, el referido precepto limita el cerramiento a determinadas circunstancias concretas: solicitud del interesado o razones de ornato o policía urbana.

Frente a lo anterior, lo primero que hay que decir es que siendo la norma un conjunto de palabras que la componen, la primera interpretación debe abordarse desde el sentido propio de sus palabras. Ahora bien, las normas raramente se encuentran aisladas; suelen estar integradas en el seno de un conjunto de disposiciones o relacionadas entre sí con coherencia interna.

El mismo precepto puede tener un significado diferente, como ocurre aquí. Decidir cuándo debe prevalecer uno u otro sentido viene dado normalmente por el contexto de la norma analizada. Así lo reconoce el art. 3.1 CC, al establecer que las palabras se analicen "en relación con el contexto". Se habla en tales casos de interpretación sistemática.

La interpretación sistemática describe el sentido de una norma teniendo en cuenta las relaciones de esta con las demás, ayudando a resolver aparentes contradicciones como el supuesto que nos ocupa. Para ello es necesario tener en cuenta que las normas están vinculadas y apreciar sus conexiones, no interpretarlas de forma aislada.

Así, es evidente que la interpretación de que todos los solares deben estar cercados conforme al artículo 35 del Anexo I, vacía de contenido lo previsto en el artículo 41 del Anexo 3. Su aplicación literal no encaja con los principios hermenéuticos descritos de interpretación de los preceptos con su contexto.

Por su parte, la aplicación del artículo 41 del Anexo 3 que reconoce que podrán cercarse a petición de sus propietarios o cuando así lo ordene el Ayuntamiento por convenir al ornato o policía urbana, no vacía de contenido el artículo 35 referido, sino que lo especifica, en tanto que contiene precisiones acerca de la ubicación del vallado su altura de dos metros y que sea ejecutada en material y espesor convenientes para asegurar su solidez y conservación en buen estado, cuando el vallado sea solicitado y obligatorio.

Siendo así, la aplicación sistemática de las normas y la presunción de acierto del planificador que pretendió otorgar contenido a ambos preceptos, nos conduciría necesariamente a interpretar que las parcelas deberán ser cercadas, a instancias de la administración cuando convenga por ornato o policía urbana (artículo 41 del anexo 3), y cuando eso suceda, todos los cercados tendrán dos metros de altura, y estarán ejecutados en material y espesor convenientes para asegurar su solidez y conservación en buen estado (artículo 35 del Anexo I).

En otro orden de cosas, el mismo resultado nos lleva la interpretación en función de la división formal de ambos preceptos, que nos obliga a considerar el entorno y ubicación de las normas que deben ser interpretadas, en función de la división tematizada por materias de ambos anexos.

Así, el artículo 35 se encuentra en el Anexo 1 del Plan General de Ordenación de "normas de procedimiento e intervención municipal", integrado en el capítulo iv.- "*ejecución de las obras e instalaciones*". Por su parte, el artículo 41 del anexo 3 ordenanzas, dentro del capítulo vii.- "*condiciones estéticas de la edificación y su entorno*". Parece evidente que por su interpretación formal, debe descartarse la prevalencia del artículo 35 ubicado en un anexo procedimental y en un capítulo reservado para la ejecución de obras que además, vacía de contenido un artículo de la ordenanza ubicado, precisamente en un capítulo dedicado a las condiciones estéticas de la edificación y su entorno.

Segundo.- ALCANCE EL DEBER DE CONSERVACIÓN

El razonamiento expuesto es además el más acorde con la configuración del deber legal de conservación y su imposición a través de las órdenes de ejecución. El análisis de la presente nota jurídica debe partir necesariamente de la positivización del deber de conservación del suelo vacante vigente, tanto en la normativa estatal como en la normativa autonómica. Y ello, teniendo en cuenta que, como recuerda el Sentencia del Tribunal Supremo de 26 junio 2007 (rec. 9002/2003 (LA LEY 61050/2007)) que "*El deber de conservación es una manifestación inequívoca de la función social que tiene el derecho de propiedad urbanística (art. 33.2 de la CE) porque las razones de seguridad y de salubridad, e incluso de ornato público, son valores sociales indudables*".

Así, en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante el TRLS, prevé en su artículo 15, "*el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones*

comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes”: (...) ”b) 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”.

Con carácter específico, dentro del contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación, el artículo 16 del TRLS prevé; *“En el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, **o esté vacante de edificación**, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable”.*

Por su parte, la LSC autonómica hace una remisión a la normativa estatal descrita, disponiendo en el artículo 268 que *“el deber de conservación de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones tendrá el contenido y límites previstos en la legislación estatal de suelo, en la presente ley y en la legislación específica para determinadas categorías de bienes”.*

Las órdenes de ejecución son el instrumento administrativo existente para instar al propietario a conservar su propiedad *“en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato”*, por lo que se deberá justificar dentro del procedimiento los motivos de la supuesta contravención del deber de conservación, otorgando necesariamente un trámite de audiencia a las personas responsables.

En relación con esto, se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sentencia 288/2018 de 19 Oct. 2018, Rec. 226/2017, cuando limita las ordenes de ejecución a la imposición de las obras estrictamente necesarias para garantizar el fin perseguido:

“Sobre la cuestión de fondo, sabido es que la Administración local ostenta potestad de policía para garantizar la realización efectiva de los deberes de conservación. Los Ayuntamientos y los demás organismos competentes pueden ordenar de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras que sean necesarias para la conservación de las edificaciones, terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público o "imagen urbana" con indicación del plazo de ejecución. Y los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Las características de estas órdenes de ejecución son:

- 1) Sirven a un fin público, cual es evitar que del estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos a las personas y a las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana.*
- 2) La orden de ejecución ha de ser proporcionada con el fin que pretenda y congruente con los motivos que la justifiquen, debiendo elegir el menos restrictivo a la voluntad individual.*
- 3) La autoridad municipal sólo puede ordenar las obras estrictamente necesarias para el fin perseguido. Se ha de requerir formalmente al interesado su realización, detallando y concretando las obras que ha de realizar para mantener su edificio en*

condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, siendo este requisito un presupuesto necesario e ineludible para la validez y eficacia de una orden de ejecución”.

En la misma línea, en el ámbito comparado se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, en la Sentencia de 16 febrero 2000, Rec. 1889/1997, que fija los límites para intervenir en el mal estado de conservación de la propiedad.

“En definitiva, el intervencionismo administrativo en esta materia queda, pues, enmarcado dentro de los citados límites, sin que, en consecuencia, las órdenes de ejecución puedan tener una finalidad distinta de las enumeradas en dicho artículo - seguridad, salubridad y ornato público-, ni comprender otra e clase de obras que no sean las estrictamente necesarias para mantener los terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles en las mencionadas condiciones De aquí que Reguemos a la conclusión de que procede declarar la nulidad del acuerdo impugnado en cuanto excede del ámbito competencial municipal en materia urbanística”.

La interpretación absoluta de la necesidad de cercar toda parcela vacante conforme al artículo 35 del Anexo 1, independientemente de las razones de ornato o policía urbano exigido en el Anexo 3, es contraria al principio de intervención de las órdenes de ejecución expuesto.

Tercero.- Competencia y publicidad

Conforme a lo previsto en el art. 11.1 j) y bb) de los estatutos de este Organismo Autónomo, corresponde al Consejero Director de esta Gerencia la competencia para “*adoptar las medidas para la conservación de las edificaciones*” y “*cualesquiera otras facultas no atribuidas por los presentes estatutos de forma expresa a otros órganos*”.

Considerando lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#).

Por su parte, según lo dispuesto en los artículos 5 y 7 de la Ley 19/2013, [de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, **RESUELVO:**

Primero: Aprobar la siguiente instrucción interpretativa:

INSTRUCCIÓN INTERPRETATIVA SOBRE LA NECESIDAD DE ORDENAR EL MURADO DE TODA PARCELA VACANTE DEL MUNICIPIO EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 35 DEL ANEXO 1 DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN

I.- La aplicación sistemática de las normas y la presunción de acierto del planificador que pretendió otorgar contenido a ambos preceptos, nos conduce necesariamente a interpretar que las parcelas deberán ser cercadas, a instancias de la administración, cuando convenga por ornato o policía urbana (artículo 41 del anexo 3), y cuando eso suceda, todos los cercados tendrán dos metros de altura, y estarán ejecutados en material y espesor convenientes para asegurar su solidez y conservación en buen estado (artículo 35 del Anexo I).

II.- La interpretación propuesta resulta la más adecuada desde una perspectiva integradora que no vacíe de contenido uno de los preceptos (el artículo 41 del anexo 3) y también tiene un encaje más lógico que hace prevalecer el precepto ubicado en el capítulo específico de condiciones estéticas de la edificación y su entorno de la ordenanza (artículo 41 anexo 3), frente a lo previsto en un artículo ubicado en un anexo que regula técnicas procedimentales.

III.- Por último, la imposición del cercado de parcelas únicamente en los supuestos que convenga por ornato o policía urbana, encaja mejor en la estructura de los órdenes de ejecución que persiguen el la imposición del cumplimiento del deber de conservación, frente a la imposición genérica y absoluta prevista en el artículo 35 del Anexo I.

Segundo: Publicar en la sede electrónica y en la web de la Gerencia.

Contra este acto que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso potestativo de reposición ante el órgano que lo dictó en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, o recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación."

En San Cristóbal de La Laguna, a fecha de la firma.

El Consejero Director,
PDF Res 444/2020, el JS-Coordinador,
Fdo.: Pedro Lasso Navarro.