

# Policía de edificios ruinosos

Sumario: 1. Introducción.—2. Competencia.—3. Procedimiento: a), declaración de ruina *ex officio*; b), licencia para derribar.—4. Recurso contencioso-administrativo.—5. Valor de los dictámenes periciales.

## 1. INTRODUCCIÓN

De la función de policía parece que los autores se han propuesto—y conseguido—hacer un concepto-acordeón: se estira o se encoge según criterios personales; lo que para unos es policía en sentido estricto lo es en sentido amplio para otros; y un mismo autor da hasta su media docena de «conceptos» formados por segregaciones o aluviones sucesivas, según se parta de arriba o de abajo; el recorrido histórico que se ven obligados a hacer cuantos han tratado del tema ha influido no poco en esta proliferación conceptual, a la que, desde luego, ni me siento tentado a contribuir ni lo requiere tampoco la finalidad de estas páginas.

El *Conseil d'Etat*, bajo el influjo de prestigiosos tratadistas, ha popularizado un concepto (?) cuádruple que acaba de tener su más fiel aceptación legal entre nosotros al decir el reciente Reglamento (R.) de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 (art. 1.º, núm. 1.º) que «los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados..., en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas con el fin de restablecerlas o conservarlas».

Delimitada la policía de esta forma orgánica y territorialmente, integra lo que los textos españoles han denominado siempre policía municipal, uno de cuyos capítulos, el más amplio sin duda, es el que tiene por objeto el urbanismo y las construcciones; aquí encaja, siquiera sea en el último rincón, la policía de edificios ruinosos, ya que éstos constituyen siempre una amenaza o peligro de perturbación grave para la seguridad.

Las escasas normas vigentes en la materia se encuentran algo dispersas en el Derecho español; no sólo el citado Reglamento y la Ley de Régimen local, sino también la de Arrendamientos urbanos y el Código civil (con evidente «incompetencia» los dos últimos) se han ocupado de la cuestión.

Ante la existencia de un edificio ruinoso («edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción», C. C., art. 389), la Autoridad municipal debe intervenir (mejor que «puede», como dice el Reglamento), con el fin de suprimir el peligro que representa para la seguridad de las personas, intervención que puede revestir la doble modalidad de la demolición o la reparación, según aconseje el caso, obligatoriamente impuestas al propietario (C. C., 389); de otra parte, éste puede también reparar o demoler voluntariamente la construcción ruinoso; por último, el inmueble puede estar ocupado por los dueños y por inquilinos.

El tratamiento que nuestro Derecho da a esta variedad de circunstancias es lo que pretendo exponer brevemente a continuación. (También la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 contempla el caso de los edificios ruinosos, pero con finalidad, procedimiento y consecuencias totalmente distintas a los que aquí interesan.)

## 2. COMPETENCIA

Cuanto corresponde a la gestión urbanística en general, vías públicas y policía urbana, entra en la competencia municipal (L. R. L., art. 101, *a* y *h*). Concretamente, al Alcalde corresponde la declaración de edificios ruinosos (L. R. L., art. 116, *i*); pero si el propietario del inmueble solicita su demolición, otorgar la correspondiente licencia compete a la Comisión permanente, salvo

que corresponda al Alcalde con arreglo a las Ordenanzas municipales (L. R. L., 122, f).

En cualquier caso son, pues, siempre los órganos municipales los llamados a intervenir en la materia, sin que ningún otro organismo público posea competencia en estos asuntos, incluso la propia Fiscalía de la Vivienda, creada con el objeto de velar por la salubridad e higiene de las viviendas, pero sin competencia alguna en lo referente a seguridad y expedientes de fincas ruinosas: Decretos de 4 de abril de 1944 y 13 de abril de 1945, y sentencia de 27 de junio de 1955.

### 3. PROCEDIMIENTO

En cuanto a éste, precisa distinguir dos supuestos distintos: a), que la declaración de edificio ruinoso la lleve a cabo el Alcalde *ex officio* o en virtud de denuncia, y b), que sea solicitada por el propietario del inmueble.

a). En el primer caso ha de sustanciarse un expediente contradictorio seguido ante la Autoridad municipal en el que se citen «al tiempo de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios» (L. A. U., art. 149; naturalmente, también ha de citarse al propietario).

Es clara la finalidad de esta disposición (precedentes: Real Decreto-ley de 21 de diciembre de 1925, Reales Ordenes de 6 y 26 de diciembre de 1927, Real Decreto-ley de 14 de los mismos mes y año, Decreto de 29 de diciembre de 1931): dar cumplimiento al principio universal en materia de procedimiento administrativo de la audiencia a los interesados y esclarecer con los dictámenes de arquitectos u otros técnicos en la materia (del Ayuntamiento, de los propietarios y de los inquilinos) si la finca debe efectivamente declararse ruinosas.

Puede ser útil traer aquí algunas de las declaraciones más interesantes de la jurisprudencia hechas acerca de los expedientes que nos ocupan:

No vicia el procedimiento el hecho de que en el mismo expediente se haya declarado la ruina de tres fincas si son éstas con-

tiguas y pertenecientes al mismo dueño, pues sin mengua de las garantías debidas a los interesados se economiza tiempo, tan importante en estos casos: sentencia de 3 de abril de 1954.

Como acuerdo de trámite que es el de iniciar un expediente de declaración de finca ruinosas no es susceptible del recurso contencioso-administrativo: sentencias de 15 de diciembre de 1951 y 24 de mayo de 1952.

Caso de que el expediente termine con la declaración total o parcial de finca ruinosas «el propietario estará obligado a su demolición o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosas, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo» (C. C., art. 389).

Pero ordenada por el Ayuntamiento la consolidación de la casa con la realización de ciertas obras, no puede luego, volviendo de su anterior acuerdo, decir que la derribe: sentencia de 25 de enero de 1952; máxime si las obras están ya realizadas y consolidada la casa: sentencia de 21 de abril de 1952.

Si «el peligro de ruina se declara inminente por la Autoridad competente, podrá disponer la gubernativa que la finca quede desalojada»: L. A. U., art. 149, y sentencias de 13 de noviembre de 1950, 14 de diciembre de 1954 y 15 de febrero de 1955.

Según la Real Orden de 3 de enero de 1928 (complementaria de la de 6 de diciembre de 1927 que concretó el procedimiento contradictorio a seguir en estos casos), por Autoridad gubernativa hay que entender: el Gobernador civil en las capitales de provincia, el Delegado del Gobierno donde lo haya y el Alcalde en los demás pueblos.

b) El mismo procedimiento se sigue cuando solicite el propietario la declaración de finca ruinosas, con la diferencia de que en este caso el propietario tendrá que instar de la Alcaldía la oportuna licencia de obras (sin la cual ni se puede demoler ni reparar: sentencias de 3 y 21 de abril de 1952), sólo otorgable si la construcción puede ser demolida por carecer de interés histórico o artístico o no forma parte de un conjunto monumental, y si el derribo se proyecta con la observancia de las necesarias condiciones de seguridad y salubridad (R., arts. 8 y 21).

En el artículo 9.º del propio Reglamento se detalla lo concerniente a estas licencias, pero sin aludir nunca explícitamente a nuestro caso; es por ello dudoso en cuanto al plazo en que habrá de otorgarse la licencia y al plazo y significación positiva o negativa del silencio administrativo, si habrá de aplicarse aquel precepto, o el que con carácter general establece el artículo 374 de la Ley de Régimen local.

En general, las licencias (que habrán de ser congruentes con los motivos y fin que las justifiquen: R., arts. 4.º y 6.º) quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieren las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieren otras que de haber existido a la sazón habrían justificado la denegación; podrán serlo también cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciaciones o se hubieren otorgado erróneamente, con resarcimiento, en estos casos, de los daños y perjuicios que se causaren (R., artículo 16).

Concede este artículo una discrecionalidad que, usada con prudencia, está sobradamente justificada, pues el derecho que confiere la licencia no debe prevalécer sobre los intereses colectivos, lo que podría ocurrir al cambiar las circunstancias de hecho, si fuera aquel derecho absolutamente invulnerable; además, que se prevé también el resarcimiento de daños y perjuicios que la revocación o anulación de la licencia, según los casos, pudiera ocasionar.

La jurisprudencia anterior a este Reglamento ha declarado que si el Alcalde autorizó ciertas obras de reparación no puede luego suspender su acuerdo, toda vez que lo adoptó en materia de su competencia: sentencia de 19 de noviembre de 1952; pero sí puede suspender la licencia otorgada para demoler un edificio ruinoso por razón de seguridad del vecindario, a fin de que se tomen las medidas oportunas, suspensión que por ser provisional no implica vulneración de la doctrina que prohíbe ir contra los actos propios: sentencia de 30 de octubre de 1950.

#### 4. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Contra la declaración de ruina de una finca y el otorgamiento o denegación de la licencia para derribarla, procede, previo el de reposición, el recurso contencioso-administrativo (L. R. L., artículo 386) cuando se alegue vulneración de un derecho subjetivo o de un interés directo en el asunto.

Pese a lo que muchas veces se ha dicho por los Fiscales en los Tribunales contencioso-administrativos, es innegable que la materia que nos ocupa pertenece a las facultades regladas de los organismos municipales, pues hay un procedimiento a seguir—expediente contradictorio, dictámenes periciales, etc.—que se concreta, en último término, en las respectivas Ordenanzas municipales, y unas normas de competencia que observar: sentencias de 26 de febrero de 1943, 8 de mayo de 1944, 19 de octubre de 1945, 20 de octubre de 1951, 8 de mayo de 1953 y 24 de febrero, 28 de abril y 26 de noviembre de 1954.

Tampoco puede sostenerse con éxito que escapa esta materia a la competencia de los Tribunales provinciales contencioso-administrativos por afectar estas resoluciones a la propiedad y ser ésta cuestión civil, pues lo cierto es que las resoluciones municipales sobre fincas ruinosas, pertenecientes a la policía municipal, reguladas y adoptadas en normas y por órganos administrativos, vulneran, si lo hacen, derechos e intereses de esta naturaleza, por lo que es incuestionable la procedencia del recurso contencioso-administrativo: sentencias de 8 de mayo de 1944, 19 de octubre de 1945, 5 de mayo de 1950 y 24 de febrero de 1954.

#### 5. VALOR DE LOS DICTÁMENES PERICIALES

Sin perjuicio de lo que se acaba de decir de la naturaleza reglada del procedimiento en la materia de fincas ruinosas, se comprende que el contenido y objeto de los acuerdos municipales referentes a aquéllas sea difícilmente regulable mediante normas jurí-

dicas, por lo que en realidad deciden la cuestión los informes técnicos aportados al expediente, a los que de hecho se sujeta el Tribunal, sin más posibilidad que la de aquilatar y ponderar su valor objetivo.

El Tribunal Supremo ha declarado que «de conformidad con la jurisprudencia establecida por este Tribunal, la declaración legal de estado ruinoso de un edificio no significa su ruina actual, sino un peligro cierto más o menos próximo que debe evitarse»: sentencia de 4 de febrero de 1943; y que si la ruina es parcial, según los informes técnicos, sólo a una parte del inmueble afectará la declaración de ruinoso: sentencia de 28 de marzo de 1953.

En cuanto al valor de los dictámenes periciales, el Tribunal Supremo muestra una clara tendencia a inclinarse por los de los arquitectos municipales y de otros organismos públicos, toda vez que cabe presumir en ellos una mayor objetividad; por ello se tiene por bien declarada la ruina de conformidad con los informes de tres arquitectos municipales, aunque otros tres nombrados por el Tribunal provincial para mejor proveer estimaran inexistente la ruina: sentencias de 4 de febrero de 1953 y 30 de junio de 1955.

Si no se demuestra que el arquitecto ha incurrido en error, está bien declarada la ruina: sentencias de 28 de marzo de 1953 y 26 de noviembre de 1954.

Los informes coincidentes de los peritos municipales prevalecen sobre los designados por las partes interesadas: sentencia de 2 de julio de 1954, y más si aquéllos son arquitectos y el último aparejador: sentencia de 14 de diciembre de 1954.

Vista la discrepancia de los informes, en principio, y salvo la demostración de haberse incurrido en error, deben prevalecer los de organismos técnicos y la Dirección de Arquitectura del Ayuntamiento: sentencias de 28 de marzo y 20 de diciembre de 1953.

Sobre la valoración de los informes periciales se ha pronunciado el Tribunal Supremo en muchas otras ocasiones: sentencias de 16 de junio de 1947, 8 y 22 de mayo y 2 de junio de 1953, 5 de enero y 28 de abril de 1954 y 21 de febrero y 5 de julio de 1955.

Si los dictámenes coinciden en apreciar la inexistencia de ruina inminente y si tan sólo la necesidad de llevar a cabo ciertas repa-

raciones en el inmueble, procede revocar la declaración de finca ruinosa adoptada por el Alcalde : sentencias de 23 de mayo de 1932, 2 y 26 de febrero de 1943 y 25 de noviembre y 17 de diciembre de 1954.

Por la misma razón ha de confirmarse el acuerdo que, vistos los dictámenes, obliga al propietario a realizar ciertas obras de reparación—éste había pedido la declaración de finca ruinosa—, máxime teniendo en cuenta que dichas obras pueden realizarse sin necesidad de que los inquilinos desalojen el inmueble y la actual escasez de viviendas : sentencias de 18 de enero de 1949 y 17 de diciembre de 1954.

Por último, ha declarado el Tribunal Supremo que, aunque el edificio esté quizá ruinoso, no se puede denegar la licencia para reconstruirlo si hay, caso de no hacerlo, peligro para la vida y seguridad de las personas, todo ello sin perjuicio de que se instruya el oportuno expediente para resolver si es conveniente o no proceder a la demolición de la casa : sentencia de 15 de diciembre de 1951.

**DR. AURELIO GUAITA**  
Profesor del Estudio General de Navarra