

La declaración de ruina de fincas urbanas como causa de resolución del contrato de arrendamiento

(Expediente municipal de declaración de ruina)

SUMARIO: I. Justificación.—II. Textos legales.—III. Antecedentes históricos.—IV. Fundamentos y finalidad.—V. Régimen de la declaración administrativa: A) Elementos personales: *a)* Sujeto activo: competencia; *b)* Actor o actores del expediente. B) Elementos reales: *a)* La causa; *b)* La finca urbana. C) Elementos formales. *A)* Expediente: iniciación, tramitación, citaciones. *B)* Valor de los dictámenes periciales. *C)* Resolución del expediente. *D)* Recursos.—VI. Efectos de la declaración de estado ruinoso.

I. JUSTIFICACIÓN

Sería quimérico pretender hacer algo original en una materia tan harto tratada por civilistas eminentes, y por ello sólo intentaré sistematizar y reunir de forma sencilla y comprensiva una abigarrada doctrina y legislación y ofrecerla, ya sistematizada, a los funcionarios y autoridades locales, quienes con gran frecuencia se encuentran ante problemas de esta índole en un campo un poco alejado de su misión y muchas veces de difícil solución por lo intrincado de la cuestión y la vehemencia de ánimos con que se presentan en los medios rurales.

Que es una realidad los expedientes contradictorios de declaración de ruina, como medio de resolver las relaciones arrendaticias urbanas, es algo que está fuera de duda.

Que en gran número de casos se promueve el expediente, intentando el actor o actores sorprender a las autoridades y funcionarios

municipales y obtener declaración de estado ruinoso de finca, alegando ornato, salubridad, higiene, etc., y que dentro de esa aparente buena fe se envuelve el torcido ánimo de vulnerar la ley y conseguir desahucios, intentados sin éxito por otros caminos, es algo tan cierto, que desconocerlo sería desconocer la realidad.

Por ello es conveniente tomar dichos expedientes con cierta prevención, y antes de dictar resolución definitiva, valorar con exquisito tacto y con gran ecuanimidad y rectitud las pruebas aportadas y no olvidar que la finalidad de tales declaraciones no es conceder al propietario un medio más para resolver el contrato, sino velar por la *seguridad de los inquilinos* (muchas veces olvidada por los mismos interesados ante el negro horizonte de encontrarse sin albergue). Sólo cuando la seguridad individual o colectiva peligra es dado hacer la declaración. Lo demás sería apartarse de los postulados de la justicia social.

II. TEXTOS LEGALES

Artículo 114, párrafo 10 del Decreto de 13 de abril de 1956, por el que se articula la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos: «La declaración de ruina de la finca acordada por resolución que no dé lugar a recurso y en expediente contradictorio tramitado ante la autoridad municipal, en el cual hubieren sido citados al tiempo de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios.

Cuando el peligro de ruina se declare inminente por la autoridad competente, aunque la resolución no fuere firme, podrá disponer la gubernativa que la finca sea desalojada».

Considera dicho precepto la declaración de ruina como causa de resolución del contrato de arrendamiento urbano, lo sea de vivienda o de local de negocio.

Artículo 117. «Podrá resolverse el contrato de subarriendo por haberse resuelto a la vez el contrato de arrendamiento».

Artículo 120. «El conocimiento y resolución de los litigios que puedan suscitarse al amparo de esta Ley de Arrendamientos Urbanos corresponderá a los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria» y el 125 dispone que «cuando la acción sea distinta de la falta de pago, el proceso será tramitado en juicio de cognición, conforme al Decreto de 21-XI-1952».

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Ya la Ley de Alquileres (1920) consideraba el «estado ruinoso de la finca» como causa de resolución del contrato de arrendamiento urbano, bastando para que prosperara la acción, el hecho de que a la demanda se acompañara certificado facultativo, acreditativo del estado ruinoso.

Ante la facilidad con que se obtenían tales certificados, las Juntas de Vecinos propusieron la creación de un acto jurisdiccional («juicio de ruina») como presupuesto necesario para entablar la acción de desahucio. Propuesta que fué desestimada, pero el Real Decreto de 17 de diciembre de 1924 crea el «expediente contradictorio de ruina» tramitado a la autoridad municipal. Dice así el preámbulo de dicho Real Decreto: «Para remediar el grave daño que la propiedad urbana sufre con la dificultad o, mejor dicho, imposibilidad de realizar reparaciones con que actualmente choca el dueño de un edificio en ruina, evitando al mismo tiempo la abusiva expedición de certificados de obra ruinoso por los facultativos competentes, se someten estas cuestiones a un expediente en que, previa audiencia de los interesados, determinará lo procedente el Alcalde o autoridad municipal delegada». Y el artículo 5.º, apartado g), señala como causa de excepción a la prórroga establecida en el artículo 1.º de dicho texto: «Si la finca se declarase ruinoso en expediente contradictorio seguido ante la autoridad municipal».

Lo mismo consignaba literalmente el Real Decreto de 21 de diciembre de 1926, y el de 14 de diciembre de 1927 modifica el apartado g) del artículo 5.º del anterior, en el sentido de que han de ser citados desde la iniciación del expediente todos los propietarios e inquilinos de la finca de que se trate, y que para estimar la demanda será preciso e indispensable «la aportación de certificación autorizada, expresiva de haber sido resuelto el expediente, con citación desde el primer momento de todos los propietarios e inquilinos y previo contraste de todas las pruebas aportadas a dicho expediente», declarando que los desahuciados tendrán derecho a ser indemnizados si las obras se realizan fuera de lo marcado por los dictámenes periciales en que se basó la resolución definitiva. Fué en este Decreto donde de una manera expresa y categórica se desliga al Juez de la obligación de seguir automáticamente el estado de hecho

que nace del expediente administrativo, dándole facultad para revisar las pruebas aportadas.

Los Reales Decretos de 6 y 26 de diciembre del mismo año desarrollan la forma de sustanciarse ante los Ayuntamientos y autoridades municipales los expedientes en cuestión.

El Decreto de 29 de diciembre de 1931, en su artículo 5.º, apartado g), considera como causa de excepción a la prórroga establecida en el artículo 1.º: «Si la finca se declarase ruinoso en expediente contradictorio seguido ante la autoridad municipal, en el cual se hayan citado, en cuanto se haya promovido, a todos los propietarios y todos los inquilinos de la finca de que se trate, a quienes pueda afectar la declaración de ruina», facultando a la autoridad judicial que conozca del desahucio, a contrastar todas las pruebas periciales aportadas a dicho expediente, y autorizando al inquilino o inquilinos desahuciados, una vez decretado el lanzamiento, a exigir indemnización en el caso que ya había previsto la legislación anterior.

El apartado 9.º del artículo 149 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1947 tenía una redacción en todo igual al 10 del artículo 114 de la nueva Ley de 13 de abril de 1956.

Comparando Gonzalo de la Concha (1) el texto de 1947 con el de 1931, decía que se observaban dos diferencias esenciales: 1.º Que el de 1947 habla expresamente de que la resolución administrativa no ha de dar lugar a recurso ulterior, y 2.º Que en el texto de 1931 se facultaba expresamente al Juez para estimar o no el estado de ruina declarado por la autoridad administrativa.

El primero de los problemas carece de importancia, pues como dice Cerrillo Quílez: «Nunca se consideró declarado municipalmente el estado de ruina hasta que la resolución no fuera firme e inimpugnable» (2).

El segundo de los problemas ofrece mayores dudas. Bajo la vigencia del precitado texto de 1931, la resolución administrativa no vincula en nada al Juez, y la Ley de 1947 y la de 1956 nada dicen sobre el particular. Sin embargo, no cabe mantener otra te-

(1) *Declaración de ruina de la finca, como causa de resolución de la relación arrendaticia*, "Revista General de Derecho", año 1949, págs. 316 y siguientes.

(2) CERRILLO QUÍLEZ: *La declaración de ruina como causa de resolución*, "Pretor", 1954, págs. 432 y siguientes.

sis que la de la «no vinculación», pues tiene declarado el Tribunal Supremo, en sentencias de 28 de junio y 7 de abril de 1948, que el contenido de esta causa de desahucio es idéntico al del artículo 5.º, apartado g), del Decreto de 1931, y además a la misma conclusión llegaríamos con una interpretación lógica del artículo 120 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos.

IV. FUNDAMENTOS Y FINALIDAD

La resolución del contrato de arrendamiento urbano, por la declaración de estado ruinoso, no tiene otra finalidad que evitar los peligros que los inmuebles en tales circunstancias significan para los inquilinos, en primer lugar, y para el vecindario en general. Es decir, el fin de tal intervención no es otro que la *seguridad pública*, uno de los fines que según la doctrina del *Conseil d'Etat* francés justifica la intervención administrativa en la actividad privada de los ciudadanos, y que ha sido recogido por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (3).

En este artículo 1.º, párrafo 5.º, de este Reglamento, encontramos la introducción en nuestro derecho positivo de la teoría del fin, así como en el artículo 6.º la teoría de la impugnación de los actos administrativos por vicios del fin (4).

Fundándonos en ambos preceptos, creemos que es posible impugnar con éxito una declaración de ruina de un edificio cuando del expediente administrativo se deduce con claridad que el fin perseguido por la autoridad municipal no es prever a la seguridad pública, sino otro fin bastardo.

(3) Artículo 1.º, párrafo 1.º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 27 de mayo de 1955: "Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos: 1.º 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".

(4) Artículo 1.º, párrafo 5.º: "En los demás casos autorizados legalmente y por los motivos y para los fines previstos".

Artículo 6.º: "El contenido de los actos de intervención serán congruentes con los motivos y fines que los justifiquen".

V. RÉGIMEN DE LA DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA

A) Elementos personales:

a) *Sujeto activo de la declaración*: El artículo 114, en su párrafo 10, habla de «expediente contradictorio tramitado ante la autoridad municipal».

¿Qué ha de entenderse por «autoridad municipal»? El artículo 119 del Código penal define a la autoridad diciendo que es «el que por sí sólo o como individuo de alguna Corporación o Tribunal tuviere mando o ejerciere jurisdicción», y en tal concepto, por autoridad municipal se puede entender al Alcalde, al Ayuntamiento en pleno y a la Comisión permanente.

Es difícil resolver el problema, que no se encuentra resuelto ni por la doctrina ni por la jurisprudencia de los Tribunales.

Hay un grupo de autores (García Royo, Cerrillo Quílez, etcétera), que se inclinan por la competencia del Alcalde. Se basan en las siguientes razones:

1.º Que la Ley de Régimen local habla a cada paso de «autoridades y Corporaciones», incluyendo en el primer término a los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones, y en el segundo, al Ayuntamiento y a la Diputación.

2.º El artículo 117 de la precitada Ley, que atribuye al Alcalde como delegado del Gobierno el «mantenimiento del orden y el proveer a la seguridad pública e individual».

3.º El preámbulo del Real Decreto de 17 de diciembre de 1924 (antecedente del texto que comentamos), que atribuye la competencia para la declaración al «Alcalde o autoridad municipal delegada».

4.º Por la competencia «residual» del Alcalde, como se deduce del artículo 116, apartado i), del texto refundido de la Ley de Régimen local (5).

(5) Doctor AURELIO GUAITA, "Revista de Estudios de la Vida Local", número 84, págs. 866 y siguientes: *Policía de edificios ruinosos*. "Cuan-to 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 edificio ruino-so (L. R. L., art. 116, i)".

Los que abogan por ser competencia del Ayuntamiento en pleno o en su caso de la Comisión permanente del mismo, apoyan su postura en los siguientes razonamientos :

1.º El ser el Ayuntamiento el supremo órgano de la Administración municipal.

2.º Corresponder al mismo la aprobación de las Ordenanzas de Policía Urbana.

3.º El hecho de que el artículo 114, 10, en su párrafo 2.º, establece una dualidad entre «autoridad competente» para la declaración de ruina, y «autoridad gubernativa» para ordenar el desalojo cuando aquélla hubiere sido declarada con el carácter de «inminente». En el concepto de «autoridad gubernativa» hay que incluir al Alcalde, quien aparece aquí con una *ejecutividad cualificada* para llevar a efecto la ejecución de algo acordado por la «autoridad municipal», que no puede ser otra que el Ayuntamiento en pleno o la Comisión permanente.

4.º Por la importancia y efectos subsiguientes a la declaración de estado ruinoso, que obliga a un estudio razonado y una deliberación consciente, más propia de órganos colegiados que de los unipersonales.

Dentro de un reposado estudio, nos inclinamos por la competencia del Ayuntamiento y no del Alcalde, apoyándonos principalmente en la redacción del caso 10 del artículo 114 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y sobre todo el artículo 170 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en que atribuye al Ayuntamiento «de oficio o a instancia de cualquier interesado» declarar el *estado ruinoso*, e incluso la «total o parcial demolición», hablando del estado ruinoso en un sentido amplísimo, comprensivo, no sólo a instancia de parte para poder obtener la resolución del contrato, sino también por «razones urbanísticas» (6).

Artículo 116, i): «ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente».

De esta competencia residual y de la de excepción o emergencia, deduce el Sr. Pérez Botija la nota de *presidencialidad*, en el sentido que en Derecho político se emplea esta expresión (símil del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica).

(6) Artículo 170 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana: «Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayun-

Esta misma hipótesis parece deducirse de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1955, desestimando recurso interpuesto contra sentencia de un Tribunal provincial de lo Contencioso-administrativo, alegándose en el mismo «no ser competencia de la Comisión permanente». En uno de los considerandos de dicha sentencia se dice: «Ni cabe afirmar que el expediente fuera resuelto por la Comisión municipal permanente cuando en el mismo consta, por diligencia firmada por el Secretario del Municipio con el visto bueno del Alcalde, que el acuerdo que se impugna fué adoptado por la Corporación municipal», consideración que no debía tomarse en cuenta si fuese competente dicha Comisión.

Lo que sí podemos afirmar con Cerrillo Quílez (7) es que las Fiscalías de la Vivienda no tienen competencia y que tampoco se les puede incluir en el concepto de autoridades municipales, aunque tengan atribuciones en ciertas materias análogas (Sentencias de 27 de enero y 30 de octubre de 1938 y Decreto de la Presidencia del Gobierno de 13 de abril de 1945) (8).

b) *Actor o actores del expediente*: El artículo 114 de la Ley

tamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará o acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera.

2.—Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

a) Daño no reparable técnicamente por los medios normales.

b) Coste de reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas; y

c) Circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble.

3.—Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

4.—Si existiere urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojamiento por sus ocupantes.

5.—Las mismas disposiciones regirán en el supuesto de que las deficiencias de la construcción afectaran a la salubridad.”

(7) Obra citada anteriormente.

(8) Son diferentes las facultades que tienen las Fiscalías de la Vivienda para entender de cuanto afecta a la salubridad e higiene de las edificaciones, de las que competen a la autoridad municipal para velar por la *seguridad* de ellas. (Decreto 13 abril 1945).

de Arrendamientos Urbanos dice que «el contrato de arrendamiento se resuelve a instancia del arrendador», pero hay que entender que esta titularidad lo es para la acción judicial de desahucio, que es distinta de la titularidad para promover el expediente contradictorio. Entendemos que están legitimados activamente para promoverlo:

1.º El arrendador: Este concepto es distinto del de propietario de la finca, ya que para dar en arriendo no se necesita estar investido del dominio, bastando la posesión civil. Por ello puede también promover el expediente el usufructuario, si es arrendador.

En el supuesto de comunidad de bienes (cualquiera de los tipos) está legitimado activamente cualquier comunero, aunque debe expresar las circunstancias personales de los demás para que puedan ser citados.

2.º Según Archanco (9), puede promover el expediente el Ayuntamiento, bien de oficio o en virtud de funcionarios facultativos, lo que está muy conforme con la finalidad de los mismos y con las facultades de los organismos municipales (10).

3.º Mayores dudas plantea la iniciación por tercero. Entendemos que el tercero ajeno a la finca puede hacer uso del interdicto de obra ruinoso en conformidad a los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento civil o poner el hecho en conocimiento de las autoridades municipales para que ejerciten el derecho que les atribuye el artículo 389 y siguientes del Código civil, sin necesidad de recurrir para ello al expediente contradictorio.

En todo caso, opino, que declarado el estado ruinoso por la autoridad municipal competente y siendo el expediente contradictorio, por haber sido citados desde el comienzo los inquilinos y arrendatarios, existe el presupuesto procesal requerido *sine qua non* para entablar la acción judicial, cualquiera que hubiese sido el actor del expediente.

B) Elementos reales:

a) *La causa*: Para Hauriou, «la causa jurídica de un acto es el elemento de hecho que determina la categoría de la situación que

(9) *Comentarios a la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos.*

(10) Texto ya citado de la Ley del Suelo y de Ordenación Urbana.

postula la realización del acto». Entendiendo así la causa, en la declaración de finca ruinoso, la causa será el estado de ruina (11).

Dice Cerrillo que por estado de ruina debe entenderse aquel estado que, por causas ocultas y permanentes—o al menos de duración prolongada—, amenaza el derrumbamiento total o parcial del mismo.

La Ley de Arrendamientos Urbanos no define el estado de ruina, por lo que algunos autores acudían a la definición legal, dada por Decreto de 23 de mayo de 1947, por el cual se aprobaba el Reglamento de Ordenación de Solares. Publicada, con posterioridad a la Ley de Arrendamientos Urbanos, la novísima del Suelo y Ordenación Urbana, y tratando el artículo 170 de los casos en que los Ayuntamientos pueden acordar la demolición total o parcial y la declaración de estado ruinoso, creemos que dicho artículo es de aplicación a los expedientes contradictorios de que habla la precitada Ley, al menos en sus apartados a) y b), pues los conceptos definidos en dichos apartados coinciden en gran parte con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo.

El estado ruinoso puede clasificarse: 1.º Total o parcial. 2.º Inminente y «no inminente». Esta segunda clasificación tiene gran importancia desde el punto de vista de las facultades de las autoridades administrativas, pues en el caso de que el peligro de ruina sea inminente, puede la autoridad «gubernativa» ordenar que sea desalojada, aunque la resolución no fuera firme, si bien tiene declarado el Tribunal Supremo que el ordenamiento por parte de la misma no es causa de extinción del contrato de arrendamiento, sino que para resolver el contrato es preciso que el expediente continúe hasta la resolución definitiva (12).

(11) GARRIDO FALLA: *Impugnación de los actos administrativos*, páginas 236 y siguientes.

(12) “Tal determinación, tomada para resolver una situación de hecho que no consiente esperar a que se dicte la resolución que ponga término al expediente y a que esta resolución ponga término firme, no tiene eficacia bastante para dar lugar por sí sola a la resolución del contrato de arrendamiento, ni impide que con independencia de ella y de cuantas medidas de prevención puedan las autoridades municipales acordar, en uso de las facultades que las leyes respectivas atribuyen, el expediente de declaración de ruina continúe a los efectos de la Ley de Arrendamientos Urbanos, y si no se hubiese iniciado, se inicie y en él sean citados los inquilinos y arrendatarios, como la Ley previene.” (Sentencia de 8 de mayo de 1945.)

A la vista de la doctrina del Tribunal Supremo y de las disposiciones legales aplicables, directamente o por analogías, podemos configurar la situación de estado ruinoso, capaz de resolver el contrato de arrendamiento de la siguiente manera :

1.º No es necesario que se trate de un estado de ruina actual, sino que basta con que sea incipiente (Sentencias de 4 de febrero de 1943, 7 de abril de 1948 y 19 de diciembre de 1952) (13).

2.º Si la ruina es parcial, según los informes técnicos, sólo a una parte del inmueble afectará la declaración de ruina. (Sentencia de 28 de marzo de 1953). Creemos que esta doctrina es de aplicación sólo y exclusivamente a aquellos casos en que un mismo inmueble sirva de objeto de varios contratos y la declaración de ruina afecte únicamente a la parte de inmueble objeto de uno o varios de los contratos, pero no a los demás.

Cuando el inmueble sólo es objeto de un contrato y la ruina es parcial, entendemos, con Cerrillo Quílez, que sólo es causa de resolución del contrato cuando afecta a la mayor parte de la finca o a partes esenciales de su estructura.

Así parece deducirse del artículo 119 de la Ley de Arrendamientos Urbanos cuando habla de obras que no impiden que la finca siga habitada, las cuales tienen como efecto único la *suspensión* de los contratos durante el tiempo que duren las mismas, quedando asimismo suspendida la obligación de pago de rentas.

3.º El estado ruinoso ha de haberse producido «por causas naturales y fortuitas y no por la acción voluntaria del propietario». (Sentencia de 8 de mayo de 1954).

4.º No debe declararse el estado de ruina cuando no existiere peligro alguno y las obras necesarias sean de mera conservación y entretenimiento, pues no otro es el espíritu de la ley. Además, así se deduce, *sensu contrario*, del artículo 170, 2.º, a) de la Ley del Suelo. («Daño no reparable técnicamente por medios normales».)

(13) El Tribunal Supremo, en sentencia de 19 de diciembre de 1952, revocó otra del Tribunal inferior que había desestimado la demanda inicial porque decía que el estado de ruina había de ser tal que hiciese necesario el desalojo del edificio. Sentó aquella la doctrina de que no era preciso el "estado de ruina actual, pues la Ley no distingue, y por ello en el concepto de ruina cabe tanto el de ruina actual como el de incipiente, siempre que signifique un peligro inminente de ruina inmediata, evitable con obras de consolidación que los técnicos señalen".

5.º Será declarada preceptivamente la situación de ruina cuando el coste de la reparación exceda del 50 por 100 del valor actual del edificio o de las plantas afectadas.

6.º Si el peligro fuere inminente, podrá la autoridad gubernativa decretar el desalojo de la finca, aunque la resolución no fuese firme, pero tal desalojo no produce la resolución del contrato mientras aquélla no adquiera el carácter de firmeza.

b) *La finca urbana*: El estado de ruina ha de referirse a edificio urbano, bien esté destinado a vivienda o a local de negocio, e incluso a arrendamiento de finca amueblada o fincas urbanas subarrendadas, ya que la declaración de ruina sólo es causa de resolución de los contratos que se hallen amparados por la Ley de Arrendamientos Urbanos, pero no de aquellos otros excluidos de la misma y que se rigen por las normas del derecho común, puesto que el Código civil no considera el estado ruinoso como causa de la extinción del arrendamiento.

Recientemente, Ferrer Martín (14) ha establecido la siguiente clasificación de los contratos excluidos de la Ley de Arrendamientos Urbanos:

a'') Por no ser objeto contractual la finca urbana: arrendamientos de fincas rústicas (apartado 4 del art. 2.º).

b'') Por no recaer en edificaciones habitables: solares y edificaciones provisionales.

c'') Por no recaer sobre viviendas ni locales de negocio:

1.º Arrendamiento de casinos y círculos dedicados al esparcimiento y recreo.

2.º Arrendamiento de industria o negocio.

d'') Por su duración: los arrendamientos de temporada.

e'') Por no estar basada la ocupación de la vivienda o local de negocio en arrendamiento: el uso de vivienda o locales de negocio que los porteros, guardas, asalariados, empleados y funcionarios tuvieren asignados por razón del cargo que desempeñan o del servicio que presten.

(14) Reglas para la tramitación de expedientes contradictorios sobre fincas ruinosas. Aprobadas por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid en la sesión del día 19 de junio de 1931. *Ordenanzas Municipales de la Edificación en Madrid*, 1951, pág. 197 y siguiente.

Según tiene declarado el Tribunal Supremo (Sentencia de 3 de abril de 1954), por finca hay que entender «un conjunto material de varias casas limítrofes y contiguas, aun cuando aparezcan distintas y diferenciadas registralmente, con tal que el propietario de una de ellas lo sea de las demás en el momento de iniciarse el expediente, pues así se procura una economía en la tramitación de tales expedientes, que no sólo no está reñida con la economía de tiempo y naturaleza, sino que ésta parece reclamarla por la urgencia de que en todos los verdaderos casos de ruina corre peligro la seguridad y bienestar de la comunidad, por la que tiene que velar la Corporación municipal, y si fuera preciso, la autoridad gubernativa».

Será vivienda, de acuerdo con su significación gramatical, la edificación destinada a morada (Sentencia de 7 de enero de 1954), lugar donde conviven distintas personas bajo la dependencia del cabeza de familia, para satisfacer las necesidades de la vida (Sentencia de 17 de mayo de 1954), física o de trabajo, con una continuidad que afecta de manera durable al modo de vida de una persona (Sentencia de 29 de mayo de 1954).

Será local de negocio cuando, sin dedicarse a vivienda, tenga como destino fundamental o único el ejercicio, con establecimiento abierto, de actividad de comercio, industria o enseñanza con fin lucrativo.

C) *Elementos formales :*

A) *Expediente :* Lo único que dice la Ley de Arrendamientos Urbanos es que el expediente sea contradictorio y tramitado ante la autoridad municipal.

a) *Iniciación :* Se inicia mediante escrito presentado ante la autoridad municipal competente, suscrito por quien esté legitimado activamente para ello y en conformidad a las normas anteriormente expuestas.

A dicha solicitud debe acompañarse un certificado técnico del estado ruinoso de la finca, aunque, como dice Ferreiro, este requisito no es totalmente necesario, pues dicho certificado puede presentarlo posteriormente en el plazo de prueba.

En dicha solicitud debe indicarse el nombre y apellidos y demás circunstancias personales de los inquilinos y arrendatarios de la finca o fincas a que se contrae la petición, al objeto de poder ser citados. El Excmo. Ayuntamiento de Madrid exige que necesaria-

mente hay que acompañar a la instancia «certificación de facultativo legalmente autorizado» y «relación nominal de inquilinos».

b) Recibida la instancia y demás documentos, por el Alcalde debe designarse Concejal instructor, el cual a su vez designará secretario del expediente; nombramiento que debe recaer en funcionarios de la Corporación. De no existir personal administrativo competente, deberá recaer el nombramiento en el Secretario de la misma, quien, aunque no lo fuera del expediente, estará obligado y tendrá derecho a asesorar y hacer advertencias de «manifiesta» ilegalidad.

c) Citación a inquilinos y arrendatarios: Por el secretario del expediente se citará a todos los inquilinos y arrendatarios de la finca o fincas afectadas; debiendo hacerse la citación en el momento mismo de la iniciación del expediente y no con posterioridad, a no ser que los citados fuera de plazo se diesen por citados y sin protesto alguno de la infracción legal (doctrina de la impugnación de actos propios consentidos, consecuencia de la doctrina de que la regla general es la anulabilidad de los actos administrativos).

En el momento de la citación se le ha de dar un tiempo prudencial para que hagan las alegaciones, formulaciones, proposiciones de prueba. Dicho período será también común para la realización de las pruebas propuestas y de las que de oficio estime conveniente el Juez instructor (15).

La falta de citación de todos o algunos de los inquilinos y arrendatarios produce la ineficacia de la declaración de ruina a los efectos de resolución del contrato de arrendamiento urbano, conforme tiene declarado el Tribunal Supremo en infinidad de sentencias; entre otras, la de 30 de noviembre de 1948 («la falta de notificación y de citación es imprescindible para constituir la causa 9.^a del artículo 149»).

(15) Obra citada. Se señala en la misma un plazo de ocho días, prorrogables por motivo fundado hasta quince días, para que puedan aportar al expediente cuantas justificaciones de orden técnico convinieran a sus respectivos derechos, con especial advertencia a los inquilinos del derecho que tienen de presentar certificación facultativa acerca del estado de la finca y advirtiéndoles también de que, transcurridos los plazos, continuará la tramitación del expediente hasta su definitiva resolución.

Deberá procurarse instruir bien a los inquilinos acerca de su facultad de oponerse a la pretendida declaración de ruina y de la de formular observaciones verbales o por escrito dentro del plazo antes referido.

d) Ya se ha dicho que la Ley de Arrendamientos Urbanos exige que el expediente sea «contradictorio», por lo cual se le ha de dar a las partes ocasión de que puedan defenderse y alegar por escrito o verbalmente lo que estime conveniente a sus derechos e intereses.

En todo caso, debe dictaminar el Arquitecto municipal, y si no existiera, se designará por el instructor del expediente uno o más entendidos en la materia, a ser posible en posesión de títulos facultativos, y en todo caso que sean imparciales y no tachados en relación con los interesados en el expediente.

Es conveniente que una vez transcurrido el plazo de alegaciones y de pruebas, se ponga de manifiesto el expediente a las partes para que puedan instruirse en el mismo y realizar las conclusiones definitivas.

e) Después de formuladas éstas o de transcurrir el plazo sin hacerlo, pasará el expediente a la Comisión de Fomento para que dictamine y eleve el mismo al Ayuntamiento en pleno o, en su caso, a la Comisión permanente. (16).

B) *Valor de los dictámenes periciales*: Como dice Guaita (17): «El Tribunal Supremo muestra una clara tendencia a inclinarse por los dictámenes periciales de los Arquitectos municipales y de otros Organismos oficiales, toda vez que cabe presumir en ellos una mayor objetividad. Y así 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 estimasen inexistente la ruina (Sentencias de 4 de febrero de 1953 y 30 de junio de 1955); si no se demuestra que el Arquitecto municipal ha incurrido en error, está bien declarada la ruina (Sentencias de 28

(16) Obra citada. Unidas al expediente todas las pruebas aportadas (tanto de los propietarios como de los inquilinos), se remite a informe de la Dirección de Edificaciones privadas, quien dictaminará, después de la visita de inspección del Arquitecto a quien corresponda, y una vez dictaminado el expediente se pasa a la Comisión asesora, quien podrá practicar nuevas pruebas, bien realizando inspección ocular con el debido asesoramiento técnico, bien practicando cuanto conduzca al esclarecimiento del asunto y a corregir deficiencias de tramitación y haciendo la propuesta de resolución, que corresponde adoptar a la Comisión municipal permanente, cuya resolución se notificará a propietarios e inquilinos, con las advertencias legales pertinentes en orden a los recursos que quepa interponerse contra la misma.

(17) Obra citada anteriormente.

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)».

Si los dictámenes coinciden en apreciar la inexistencia de ruina inminente y si tan sólo la necesidad de llevar a cabo ciertas reparaciones 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 obras de reparación, máxime si se tiene en cuenta que pueden realizarse sin necesidad de desalojo y la actual escasez de viviendas (Sentencias de 18 de enero de 1949 y 17 de diciembre de 1954).

C) *Resolución*: Es preciso que contenga una clara declaración de ruina de modo contundente y que no sea una simple hipótesis o un consejo a las partes.

Naturalmente, ha de ser razonada y motivada por la importancia que entraña y por los intereses en juego. Deben recogerse en resultandos toda la tramitación del expediente: resultado de las pruebas, valoraciones, etc., y en considerando, la doctrina legal aplicable, tanto en la parte sustantiva como en la procedimental.

La resolución ha de notificarse a las partes con copia íntegra de la misma y expresión de recursos que proceden y plazo y término de interposición de los mismos.

D) *Recursos*: La Ley de Arrendamientos Urbanos exige que la declaración de ruina, para que sea causa de resolución del contrato de arrendamiento, ha de ser de las que «no dé lugar a recurso». Creemos que esta expresión no se refiere a «causar estado» en la vía administrativa, sino a la «firmeza», es decir, que no dé lugar a recurso, bien por no existir, bien por haberse apurado la vía administrativa o bien por no haberse entablado en tiempo y forma los recursos procedentes.

Los recursos de que son susceptibles las resoluciones a que hacemos referencia, son dos: el de reposición (artículo 377 de la Ley de Régimen local) y el contencioso-administrativo (artículo 386 de la Ley de Régimen local), y contra las sentencias de los Tribunales

provinciales, el de apelación ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

Cuando se han presentado recursos contencioso-administrativos en esta materia, el Ministerio Fiscal o los coadyuvantes han alegado la incompetencia de la jurisdicción revisora, apoyándose en que es materia «no administrativa» y además pertenece a las funciones discrecionales de las autoridades municipales y no a las regladas. Excepción que sistemáticamente ha sido desestimada. Entre otras, en las Sentencias de 2 de febrero de 1955, 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, diciendo que se trata de facultades regladas, 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 (18).

VI. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE ESTADO RUINOSO

Ya hemos expuesto en este trabajo que la declaración por resolución firme de estado de ruina del inmueble y hecha por la autoridad municipal competente no extingue por sí sola el contrato de arrendamiento, sino que es un presupuesto necesario para entablar la acción judicial de desahucio.

Que es de la competencia de la jurisdicción ordinaria la acción de desahucio por el estado de ruina, es algo que no ofrece duda alguna si examinamos el artículo 120 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos y la abundante doctrina del Tribunal Supremo, que

(18) El expediente "implica por una parte la naturaleza administrativa y no judicial de esta clase de acuerdos, y por otra, el carácter no discrecional de los mismos, puesto que establece la aportación de datos suministrados por los contradictores, a los cuales la decisión, con ausencia de todo libre arbitrio, se ha de ajustar en cada caso, de modo que las resoluciones de los Alcaldes lo son sobre materia administrativa y están sometidas, como todas las de su naturaleza, a la vía contenciosa". (Sentencia 21-II-1955).

dice que el contenido del artículo 149, caso 9.º (actual caso 10 del artículo 114), es idéntico al párrafo g) del artículo 5.º del Decreto de 1931 (19).

Por todo ello, la declaración administrativa sirve de base para la iniciación del proceso judicial, debiendo acompañarse a la demanda necesariamente certificación de la resolución en que se exprese de manera clara y categórica que todos los inquilinos y arrendatarios han sido citados en el momento de iniciarse el expediente, y si no se acompaña dicha certificación el Juez debe «de oficio» rechazar la demanda en virtud de los principios contenidos en la ley procesal.

El Juez o Tribunal que conozca de la demanda de desahucio no queda vinculado a la declaración anterior, sino que puede contrastar y valorar las pruebas aportadas en el expediente y las que nuevamente aporten las partes, tomando únicamente como prueba de gran valor la declaración administrativa, y dentro de una lógica y razonada valoración y enjuiciamiento, necesitará poderosas razones para obrar contra la misma, sobre todo cuando ha sido objeto el expediente de revisión ante la jurisdicción contenciosa.

JUAN MAHILLO SANTOS

Secretario de 1.ª categoría de Administración local.

(19) Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio y 7 de abril de 1948.