

# Declaración de ruina (\*)

(POLICÍA MUNICIPAL EN MATERIA DE EDIFICIOS RUINOSOS)

por

ANDRÉS ESPINÓS TAYÁ y JOSÉ BALCELLS JUNYENT

Uno de los más amplios capítulos de la función de policía administrativa, delimitada en su forma orgánica en el artículo 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, es el de Urbanismo. La intervención administrativa en materia de edificación se acusa intensamente con la proyección urbanística en el planeamiento de las grandes ciudades.

Pero al lado de las innovaciones propias de tales técnicas existen problemas que han preocupado al legislador de todos los tiempos. La policía de edificios ruinosos es uno de ellos, perfilado ya en el Urbanismo de la Antigüedad (1), concretamente en Roma, y que ha evolucionado hasta constituir un auténtico tema de estudio, principalmente por las consecuencias que pueden derivar según que su tratamiento se enfoque desde el punto de vista del Derecho privado o el Derecho público.

Los edificios ruinosos constituyen una perturbación o peligro de perturbación grave de la seguridad de los ciudadanos, conforme determina el artículo 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

---

(\*) Comunicación presentada al I Congreso Nacional de Urbanismo, celebrado en Barcelona, en noviembre de 1959.

(1) León HOMO: *La Roma imperial y el Urbanismo en la Antigüedad*. México, 1956, pág. 426.

Si una edificación amenaza ruina, la autoridad debe intervenir para suprimir el peligro con su reparación o demolición, voluntaria u obligatoria para el dueño del inmueble, y no sólo para proteger la seguridad de los transeúntes, sino también la de los inquilinos y moradores (2).

Con anterioridad a la promulgación de la llamada Ley del Suelo, las cuestiones relativas a la declaración de ruina de las fincas en mal estado y las referentes a la tramitación del procedimiento para obtener tal declaración, se regía únicamente por lo dispuesto en el artículo 389 del Código civil, cuya disposición remite a las autoridades la facultad de adoptar las medidas necesarias en caso de peligro. Por las aclaraciones contenidas en los Reales Decretos Circulares de 5 de diciembre de 1901 y muy especialmente de 28 de noviembre de 1906, se deduce que las autoridades a que se refiere el mencionado artículo son las municipales.

El Código civil, en su artículo 389, dispone que si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, 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 ruinosa, la autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo, y el artículo 114 de la Ley de Arrendamientos urbanos incluye como causa de resolución del contrato de arrendamiento 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.

Los artículos 1.676 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento civil regulan en el procedimiento del interdicto de obra ruinosa. Dicho procedimiento sólo surtía efecto entre las partes.

---

(2) A. GUAITA: *Policia de edificios ruinosos*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 84, noviembre-diciembre 1955, págs. 866 y ss.

Hacemos notar la evidente incompetencia de estos dos preceptos del Derecho privado para ocuparse de la policía de edificios ruinosos. El haber conseguido el propietario de un inmueble la declaración de ruina para fundamentarla y esgrimirla como causa de resolución de los contratos de arrendamiento con los inquilinos del citado inmueble, ha operado una desviación en la intención del legislador al emplear tales declaraciones, como un medio usual de resolver relaciones arrendaticias y conseguir desahucios (3).

Escasos, son empero, los preceptos de Derecho administrativo y de Derecho local que se ocupan de esta materia. Aparte de las reglas de competencia de la Ley de Régimen local y del Reglamento de Servicios, el artículo 170 de la Ley del Suelo da reglas para declarar un edificio en estado ruinoso y faculta a los órganos municipales para actuar con evidente discrecionalidad para evitar los peligros derivados de los edificios ruinosos. Así, dicho artículo 170 dispone en sus núms. 3 y 4: Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado; y si existiere urgencia y peligro de 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 de su ocupantes.

El desarrollo y procedimiento para llegar a la declaración de finca ruinososa tiene su concreta regulación en las Ordenanzas municipales, que son las que recogen el principio de audiencia del interesado, por cuya razón se denomina contradictorio el expediente conducente a la declaración o no de ruina, y concede un valor decisorio a los informes técnicos y dictámenes periciales aportados al expediente.

Finalmente, el Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se regulan las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles, dispone en su artículo 28 que: «Le corresponderá al Gober-

---

(3) J. MAHILLO SANTOS: *La declaración de ruina de fincas urbanas como causa de resolución del contrato de arrendamiento*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 90, noviembre-diciembre 1956, págs. 827 y ss

nador conceder o denegar la autorización para proceder a la demolición de los edificios destinados a viviendas, disponer el desalojo de los inmuebles declarados en ruina y el alquiler obligatorio de los que fueren susceptibles de ser ocupados, instando, en su caso, del Ministerio Fiscal el desahucio por causa de utilidad social».

La Ley del Suelo en su artículo 170 establece las circunstancias en que podrá declararse ruinoso algún edificio o parte de él. Del examen de dicho artículo y aparte de la circunstancia de que la ruina pueda ser total o parcial, se desprende que existen dos tipos de ruina a los efectos de la expresada Ley: la ruina propiamente tal o física, que es la que tiene lugar cuando de las circunstancias materiales de la finca puede producirse su derrumbamiento, y ruina legal prevista en el apartado 2.º del expresado artículo y que tiene lugar cuando la finca o edificio, sin estar en situación de ruina física, puede ser declarada ruinoso por concurrir en la misma cualquiera de los supuestos en el mencionado apartado.

Cuando se trata de la declaración de la que hemos denominado ruina física, única a la que nos referimos por tratarse de ruina propiamente tal, la cuestión fundamental que se debate es la concerniente a una cuestión técnica concretada en el físico de la finca, de cuyo estado pueden derivarse responsabilidades, en el supuesto de ser verdaderamente ruinoso. Es decir, en la tramitación de dichos expedientes no se debaten cuestiones de derecho, sino simplemente de hecho; por tanto, una finca declarada ruinoso por las circunstancias físicas concurrentes en la misma, tendrá carácter de ruina con independencia de cuantas consideraciones de orden jurídico y moral puedan derivarse de tal declaración.

Por ello, el conflicto principal que surge en las cuestiones que anteceden, aparece en el momento mismo en que la Corporación municipal ha resuelto el expediente y ha declarado el estado de ruina de una finca (ruina física). A partir de este instante, poco importa que la ruina haya sido declarada inminente y que efectivamente presente síntomas de peligrosidad, puesto que las per-

sonas afectadas en dicha declaración pueden demorar hasta más de cuatro años la firmeza y efectividad del acuerdo; con la interposición primeramente del recurso de reposición; luego al acudir al Tribunal Contencioso-administrativo provincial, y contra el fallo de dicho Tribunal, con la interposición del recurso ante el Tribunal Supremo.

Todo lo que antecede viene a demostrar que existe una falta de nexo entre lo que se pretende en todo expediente contradictorio de declaración de ruina y la falta casi total de eficacia práctica que se obtiene de la resolución. *Tal incongruencia arranca de la circunstancia de conceder a las personas afectadas por un hecho objetivo (la ruina), recursos que sólo se otorgan en el caso de que las declaraciones sean acreedoras de derechos.*

Por todo lo cual, sería conveniente establecer un procedimiento sumario en el que en brevísimo tiempo se examinaran y resolvieran las cuestiones creadas por la declaración de ruina que, por vulnerar derechos subjetivos (desahucios, desalojos y otras perturbaciones), merezcan particular solución, sin llegar al contrasentido que significa mantener por un período que puede llegar a ser superior a cuatro años, la «inminencia» del derrumbe de una casa.

Este problema queda solucionado, en parte, por lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley del Suelo, apartado 4.º, referente a las medidas que pueden adoptar las autoridades municipales en los casos de existir urgencia y peligro en la demora de la ejecución de las obras.

El problema fundamental que se nos plantea en la actualidad para evitar los retrasos en la demolición de fincas ruinosas, está en el procedimiento para lograr el desahucio y desocupo de los inquilinos y ocupantes de estas fincas, motivado por la escasez de viviendas.

Nos encontramos así en nuestro Derecho ante dos procedimientos distintos y sucesivos reguladores de toda esta materia: uno conducente a la declaración de ruina, regido por disposiciones de tipo administrativo, y otro arrendaticio, regido por normas de Derecho privado y encaminado al desahucio de los

inquilinos de la finca afectada de ruina. Esta circunstancia ha implicado el desvirtuamiento del fin perseguido con la declaración de finca ruinoso, tal como lo atestiguan la numerosa jurisprudencia en tal sentido dictada a partir del año 1946, y como que la finalidad de tales declaraciones no es conceder al propietario un medio más para resolver el contrato de arrendamiento, sino velar por la seguridad de los inquilinos y transeúntes, importa arbitrar los medios para lograr una separación de todo orden entre los efectos propios de seguridad de la declaración de ruina y los atribuidos por la legislación civil para, con tal declaración, fundamentar un desahucio. En síntesis, el problema consiste en hacer inoperante la causa 10 del artículo 114 de la Ley de Arrendamientos urbanos.

Esta dificultad, que observamos en el tratamiento de las cuestiones jurídicas derivadas del estado y declaración de ruina de las fincas urbanas, no es otro que un caso especial en que se concretan las derivaciones del cambio producido durante los últimos años en la conceptualización de la policía administrativa. Si hace un siglo la Administración estaba legitimada para limitar coactivamente las actividades de los particulares sólo por razón de orden público, tal como lo concibe Otto Mayer, hoy día queda estrecha la estricta finalidad de mantenimiento de orden público para explicar el total conjunto de la actividad policial del Estado. Incluso, dice Garrido Falla, la actividad interventora de las Corporaciones locales aparece en nuestro Derecho legitimada para alcanzar, a través de los típicos medios de la policía, finalidades que representan muy variadas facetas del interés público (4). El antiguo concepto de orden público resulta así desbordado, como lo observamos en el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 al fundamentar..., con desconocida amplitud, la intervención de los Ayuntamientos en la actividad de sus adminis-

---

(4) F. GARRIDO FALLA: *Los medios de la Policía y la teoría de las sanciones administrativas*. «Revista de Administración Pública», núm. 28, enero-abril 1959, páginas 14 y ss.

trados, en el ejercicio de la función de policía, en materia de subsistencias, en el orden del urbanismo, en los servicios particulares destinados al público y en los demás casos autorizados legalmente y por los motivos y para los fines previstos.

Tanto es así, que Ballbé reserva el concepto de policía dentro de los estrictos límites que tiene el Estado abstencionista, empleando el término intervencionismo para caracterizar la actividad coactiva del Estado moderno (5).

M. Guillaume, al estudiar analíticamente todos los problemas derivados de la policía de fincas ruinosas, según las leyes francesas de 1898 y 1935, indica que esta policía adopta un carácter especial dentro del nuevo concepto de orden público (6).

Los testimonios citados de la doctrina patria y extranjera nos inclinan a señalar de una manera manifiesta este desbordamiento y superación de las funciones policiales o, más propiamente, del intervencionismo administrativo, y en su consecuencia, recabar la competencia de autoridades y organismos administrativos para su exclusiva tramitación y resolución.

La jurisprudencia se nos presenta en idéntico sentido. Numerosas sentencias del Tribunal Supremo, de entre las que señalamos las de 4 de mayo y 23 de junio de 1950, insisten en considerar que no es cuestión civil, sino administrativa, la derivada de una declaración de ruina de edificios de propiedad particular, aunque produzca efectos en la esfera del Derecho privado, añadiendo que no obstante es muy frecuente la influencia en cada uno de los dos órdenes jurídicos, de las resoluciones dictadas con arreglo a las normas del otro. Esta misma tendencia se observa en las sentencias de 23 de noviembre de 1950, 26 de abril de 1954, 21 de marzo de 1955 y 22 de diciembre de 1958.

La sentencia de 3 de abril de 1956 expresa que si bien tiene naturaleza civil el contrato que liga a los inquilinos con el pro-

---

(5) Indicado por F. GARRIDO FALLA en *op. cit.*

(6) M. GUILLAUME: *Le péril d'immeuble menaçant ruine*. Paris, 1937.

pietario, ello no impide que una de las causas de disolución, la declaración de ruina, sea de Derecho público.

Por otra parte, la sentencia de 21 de octubre de 1951 indica que si bien las facultades de los Ayuntamientos en esta materia no son por su naturaleza discrecionales, pueden adoptar las medidas urgentes y momentáneas que en ciertos casos la seguridad y el orden público exigen. Más explícita es la sentencia de 25 de noviembre de 1954, al establecer que la declaración de ruina de los edificios comprendidos dentro del casco de la población, por constituir un peligro para el vecindario, es atribución de los Ayuntamientos, que no pueden acordarla ni ordenar el abandono de la casa por sus inquilinos cuando los informes técnicos señalan que basta únicamente con reparaciones. En nuestro Derecho positivo las cuestiones referentes a la policía de edificación se atribuyen a la competencia municipal. Así la Ley de Régimen local, en su artículo 101 *a*) y *h*) establece que la actividad municipal se dirigirá, entre otros, a los siguientes fines: vías públicas, policía urbana y de construcciones y la autoridad a quien corresponda resolver cuando se trata de edificios ruinosos es normalmente el Alcalde, como se desprende del artículo 116 *d*) y 117 *d*) de la Ley de Régimen local y los preceptos de las Ordenanzas municipales de edificación que regulan la tramitación de los expedientes contradictorios.

Como ya hemos indicado, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales concede a los Ayuntamientos amplias facultades para intervenir en las actividades de sus administrados, consecuente con el concepto moderno de policía administrativa.

Esta intervención y limitación del ejercicio en las funciones peculiares del derecho de propiedad, se acusa notablemente en el artículo 170 de la Ley del Suelo, que después de establecer la competencia del Ayuntamiento en declarar y acordar la total o parcial demolición de la finca ruinoso, señala los supuestos de ruina y faculta al Ayuntamiento y al Alcalde para disponer lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y al desalojo de sus ocupantes en caso de urgencia o peligro grave de demora. La disposición más reciente sobre edificios ruinosos es el



citado Decreto de 10 de octubre de 1958, que en su artículo 28 atribuye al Gobernador civil la facultad de conceder o denegar la autorización para demoler edificios y disponer el desalojo de los declarados en ruina, y dando un paso más al iniciado por la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, permite instar del Ministerio Fiscal el desahucio por causa de utilidad social.

Vemos con ello que la declaración de finca ruinosas corresponde enteramente a la autoridad municipal, y la finalidad de tales declaraciones está en lograr la demolición total o parcial del inmueble y previa esta demolición, el desalojo de sus ocupantes; dicho desalojo, según el Decreto de 10 de octubre de 1958, hará totalmente inoperante el artículo 114, causa 10, de la Ley de Arrendamientos urbanos, ya que construimos el concepto de ruina con carácter unitario y nos referimos a la verdadera ruina, así declara en el expediente contradictorio y siempre con carácter de ruina inminente.

Consecuentes en mantener y fomentar la competencia municipal, la recabamos a la vista de estas consideraciones en materia de edificios ruinosos, de tal modo que permita convertir en normal lo excepcional previsto en el artículo 170, 4, de la Ley del Suelo, y en este sentido aplicar, para la mayor rapidez y evitar el peligro de ruina, las normas del desahucio por vía administrativa que determina el Reglamento de Bienes de las Entidades locales.

El privilegio de la acción de oficio que tiene la Administración local, en caso de inminencia del peligro de ruina para ocupantes y transeúntes, está consagrado por el artículo 170, 4, de la Ley del Suelo y 117 d) de la Ley de Régimen local, en que se atribuye a la total competencia de la autoridad local la tramitación de los expedientes de fincas ruinosas hasta dejar libre de ocupantes el inmueble. Esto ocurre en caso de ruina inminente, con la adopción de urgentes medidas para evitar el peligro de ruina, y por esta razón la Administración actúa incluso desconociendo los posibles derechos de los ocupantes del inmueble.

Interesa, por tanto, lograr a través de estas consideraciones

la salvaguarda de los derechos de los administrados y compaginarlos con la prerrogativa propia de la Administración, con la atribución a la exclusiva competencia municipal, aun en el caso de no ser inminente el peligro de ruina, por lo que conviene considerar como firme la declaración de finca ruinosa a los efectos del artículo 114, 10, de la Ley de Arrendamientos urbanos, verificar un detenido estudio de las indemnizaciones que el Ayuntamiento deba satisfacer a dichos ocupantes, para repetir más tarde contra el propietario del inmueble y atribuir asimismo a la competencia municipal las atribuciones, que para fijar la indemnización confiere la Ley de Expropiación forzosa a los Jurados provinciales de expropiación forzosa.

Por todo ello, formulamos la siguiente

#### CONCLUSIÓN

Atribuir a la exclusiva competencia municipal la declaración de finca ruinosa mediante expediente sumario y con formalidades que garanticen el fondo y forma; disponer el desalojo, cualquiera que fuera la relación jurídica de los ocupantes con el propietario del inmueble, conforme a las normas que para el desahucio por vía administrativa determina el Reglamento de Bienes de las Entidades locales (artículos 107 a 125), y si los ocupantes no optaren por instalarse en la nueva casa que se construya, elevar al triple la indemnización señalada en los artículos 115 y 117 de dicho Reglamento, que podrá fijar y abonar el Ayuntamiento, con asumación de las atribuciones que tiene el Jurado de expropiación para determinarla y repetir después al propietario, a quien se entregará la finca para su derribo o lo efectuará a sus costas el Ayuntamiento, e inscribirla finalmente en el Registro de solares de edificación forzosa, conforme a los artículos 144 al 146 de la Ley del Suelo.