

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

EN TORNO A LA DECLARACION DE RUINA DE LOS EDIFICIOS

340.142: 351.778.59

por

Nemesio Rodríguez Moro

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. CONCEPTO DE RUINA.—III. RUINA TOTAL Y RUINA PARCIAL.—IV. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE RUINA.—V. COMPETENCIA PARA LLEVAR A CABO LA DECLARACION DE RUINA.—VI. EXPEDIENTE CONTRADICTORIO.—VII. INFORMES PERICIALES.—VIII. SUPUESTOS LEGALES PARA DECLARAR EL ESTADO DE RUINA: 1. SI EL DAÑO NO ES REPARABLE TÉCNICAMENTE POR LOS MEDIOS NORMALES. 2. SI EL COSTE DE LA REPARACIÓN ES SUPERIOR AL 50 POR 100 DEL VALOR ACTUAL DEL EDIFICIO O PLANTAS AFECTADAS. 3. SI EXISTEN CIRCUNSTANCIAS URBANÍSTICAS QUE ACONSEJEN LA DEMOLICIÓN DEL EDIFICIO.—IX. NORMAS GENERALES EN LA APLICACION DE ESTOS SUPUESTOS.

I. INTRODUCCION

La declaración de ruina es materia que llega de manera constante y reiterada ante el Tribunal Supremo. Solamente en el mes de junio de 1979 se dictaron por aquél una decena de sentencias sobre

la materia, lo cual pone de manifiesto la importancia de la problemática sobre el tema y la conveniencia de tratar de las cuestiones más importantes, recogiendo la doctrina jurisprudencial de dicho Alto Tribunal sobre algunos de los puntos que más suelen ser motivo de controversia.

Ya el artículo 389 del Código Civil establece que el propietario de un edificio u otra construcción que amenace ruina está obligado a su demolición o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída; y si no lo verificase, la autoridad podrá hacerlo demoler a su costa.

Pero ha sido el artículo 170 de la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, el que reguló con mayor detalle la materia, artículo que ha sido literalmente transpuesto al nuevo texto de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, y en donde el artículo 183 establece lo siguiente:

«1. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará y 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 la 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 desalojo de sus ocupantes.

5. Las mismas disposiciones regirán en el supuesto de que las deficiencias de la construcción afectaren a la salubridad».

El precepto transcrito ha sido desarrollado en los artículos 12 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por

Real Decreto de 23 de junio de 1978, bien que la regulación de esta concreta materia en el Reglamento citado ha quedado en suspenso por otro Real Decreto de 14 de octubre de 1978.

Como puede apreciarse, el artículo 183 es literalmente el mismo que el artículo 170 de la primitiva Ley del Suelo, y por ello, allí donde las sentencias que se recogen citan el artículo 170 vigente en el momento de dictarse, puede entenderse de aplicación el artículo 183 del nuevo texto.

II. CONCEPTO DE RUINA

El concepto de «estado ruinoso», dice la sentencia de 16 de diciembre de 1970, es de los denominados jurídicamente indeterminados, criterio de valor o de experiencia. Y basta que exista un peligro más o menos inmediato para las personas o para las cosas, subsumible en cualquiera de los apartados del artículo 170 de la Ley del Suelo, para que la declaración de ruina deba llevarse a cabo, como dicen, entre otras, las sentencias de 1 de julio de 1967 y 18 de diciembre de 1971.

Pero debe tenerse en cuenta, dice la sentencia de 20 de mayo de 1968, que la declaración de estado ruinoso de una construcción no significa su ruina actual e inminente, sino un peligro próximo, más o menos cierto, que debe evitarse.

III. RUINA TOTAL Y RUINA PARCIAL

Se consagra el principio de «unidad predial» a los efectos de la declaración de ruina, debiendo, por ello, afectar a toda la finca, aunque el estado ruinoso no se extienda a todas las partes de la construcción, aunque excepcionalmente pueda ser aplicada tal declaración solamente a una parte del conjunto edificado, y entonces se dice que la ruina es parcial.

Así, la sentencia de 9 de diciembre de 1975 consigna: «Una reiterada jurisprudencia tiene establecido el concepto de 'unidad predial', de modo que la declaración de ruina ha de venir referida a la totalidad de la construcción y no a partes determinadas de la misma, no obstante lo cual ha matizado el supuesto excepcional para el que da pie el artículo 170, 1, de la Ley del Suelo al decir 'cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado

ruinoso...’ de que se trate de construcciones aisladas o independientes que formen cuerpos separados, en cuya hipótesis admite la ruina limitada a tales cuerpos de construcción: tales cuerpos separados han de ser susceptibles de ser utilizados de forma autónoma normalmente, sin que la ruina de los mismos arrastre la de los demás».

Y en la sentencia de 12 de junio de 1979 se dice: «El concepto de ruina es un concepto unitario, salvo el caso de existir cuerpo o cuerpos aislados e independientes en una edificación. El concepto de edificio ruinoso es unitario, lo que permite sea declarada la ruina aun en el supuesto de que existan elementos estructurales o dependencias en buen estado, siempre que no se trate de cuerpos aislados o independientes».

IV. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE RUINA

Ya dice el artículo 183 que la declaración del estado ruinoso de una construcción puede hacerse de oficio o a instancia de cualquier interesado. De manera que la Administración puede iniciar el procedimiento de oficio, partiendo la iniciativa de cualquiera de los órganos que internamente tengan reconocida facultad para promover tal actuación, aunque la declaración de ruina corresponderá al Ayuntamiento Pleno, a la Comisión Permanente allí donde la hubiera o al Alcalde, según luego se dirá. Incluso la Administración municipal puede actuar por denuncia producida al efecto, como establece la sentencia de 27 de mayo de 1977.

Cualquier interesado puede pedir que se haga la declaración de ruina. Y entre estos interesados están:

a) El propietario de la finca. Y en el caso de copropiedad bastará que lo haga alguno de ellos. (Sentencias de 21 de mayo de 1956 y 18 de marzo de 1975.)

b) El arrendatario, aunque a éste, en general, no le interesará tal declaración.

c) El propietario del predio colindante. (Sentencia de 27 de junio de 1978.)

d) En términos generales, quien tenga un interés directo, personal y legítimo.

V. COMPETENCIA PARA LLEVAR A CABO LA DECLARACION DE RUINA

Es competente para iniciar y tramitar el expediente de declaración de ruina el Ayuntamiento.

De manera que ningún otro organismo u órgano de la Administración pública podrá llevar a cabo tal actividad. Como dice la sentencia de 2 de octubre de 1976, la intervención de la Fiscalía de la Vivienda obedece a motivos de salubridad e higiene, muy distintos de las facultades de la Administración municipal con su propia competencia en estas cuestiones.

Ahora bien: en los Ayuntamientos, en general, hay tres órganos con capacidad de decisión: el Ayuntamiento Pleno, la Comisión Permanente y el Alcalde. ¿A quién corresponde la facultad de declarar el estado ruinoso de una edificación?

No hay una doctrina jurisprudencial concreta con una atribución clara de la específica competencia de cada uno de dichos órganos municipales en la materia. En la sentencia de 30 de octubre de 1963 se consigna que «ni la Ley de Régimen Local ni el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales precisan exactamente cuál debe ser la autoridad municipal que debe resolver el expediente contradictorio de ruina de los edificios; ni la Ley del Suelo, ni la Ley de Arrendamientos Urbanos, en lo que a esta cuestión se refiere, hacen tampoco la menor alusión al respecto... Según la sentencia de 3 de noviembre de 1962, el apartado i) del artículo 116 de la Ley de Régimen Local y el número 10 del artículo 121 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales otorgan al Alcalde una competencia global o genérica para todo lo que no está atribuido al Pleno del Ayuntamiento o a la Comisión Permanente; y no existiendo una atribución clara y expresa a favor de tales organismos respecto a las declaraciones de ruina, no hay base legal para negar la competencia del Alcalde para hacer en expediente contradictorio tal declaración. Doctrina que al quedar así establecida debe entenderse en el sentido de que los Alcaldes de los Ayuntamientos, ya intervengan por su propia autoridad o ya en unión de los componentes del Pleno de la Corporación o de la Comisión Permanente, tienen competencia para resolver los expedientes contradictorios de ruina».

En la sentencia de 22 de noviembre de 1969 se dice que la competencia al efecto radica tanto en el Ayuntamiento Pleno como en la Comisión Permanente y en el Alcalde. Y en la de 27 de enero de 1975 se establece que «si bien la doctrina jurisprudencial de esta Sala hubo tiempo en que estuvo fluctuante en relación con la competencia de los Alcaldes en esta materia, admitiéndola en determinados casos y en otros estableciendo que correspondía a la Comisión Municipal Permanente, sin embargo, a partir de las sentencias de 23 de junio de 1970 y en especial la de 26 de enero de 1973, que recoge otras anteriores, con claridad meridiana viene distinguiendo entre las declaraciones de estado ruinoso en expediente contradictorio, y las declaraciones de inminente urgencia, ya que las primeras corresponden al Ayuntamiento en su Comisión Permanente, y las segundas al Alcalde».

En la sentencia de 26 de enero de 1973 se dice que «en los concretos supuestos de ruina inminente, el Alcalde, dada la urgencia de la situación, a veces incompatible con la demora que requiere la reunión de un órgano colegiado, está expresamente legitimado para dictar tal acuerdo por el artículo 170, 4, de la Ley del Suelo».

VI. EXPEDIENTE CONTRADICTORIO

En el expediente contradictorio que, salvo los casos de inminente peligro que lo impidiera, ha de tramitar la Administración municipal para llevar a cabo la declaración de hallarse o no un edificio en estado ruinoso, dice el artículo 183 del nuevo texto de la Ley del Suelo que se dará audiencia al propietario y a los moradores.

De modo que habrán de ser oídos en tal expediente los titulares del dominio o de derechos reales sobre la finca afectada, así como los que habitan o moran en la misma.

La sentencia de 25 de mayo de 1963 dice que el vocablo «moradores» que se consigna en el artículo 170 de la Ley para designar a los que han de ser oídos en el expediente que se instruya no ha de entenderse limitado a quienes moren o tengan su domicilio en ellos, sino que, como es racional, se ha de considerar referido a los que ocupan las fincas como inquilinos o arrendatarios, porque la resolución o acuerdo administrativo puede producirles evidentes perjuicios de orden económico, cuando menos.

En la sentencia de 19 de febrero de 1975 se consigna que han de comprenderse entre los «moradores» no solamente los inquilini-

nos o arrendatarios de habitaciones, sino también a los que lo sean de local de negocios, y mayormente a los que ocupan la finca en concepto de titulares de un derecho de habitación a que se refieren los artículos 523 y 524 del Código Civil.

En la sentencia de 24 de mayo de 1966 se consigna que la obligada audiencia de los locatarios no alcanza a la persona que sólo disponía del derecho de fijar vitrinas en la fachada del edificio para anunciar su industria o negocio.

Por su parte, la sentencia de 6 de noviembre de 1967 afirma que no pueden invocar indefensión por falta de audiencia los inquilinos que han adquirido tal carácter después de iniciarse el expediente.

La Administración no viene obligada a tramitar el expediente contradictorio de ruina cuando existe un inminente peligro de que la ruina se produzca, precepto éste que se recoge en constante jurisprudencia, como puede verse en la sentencia de 9 de febrero de 1976 cuando dice que puede prescindirse de la audiencia de los moradores en los supuestos de inminente peligro. Y en la de 12 de junio de 1979 se afirma que en el caso debatido, la demolición se hace no ya conveniente, sino indispensable, y para ello se otorgan facultades a los Alcaldes, en casos de urgencia, dispensándoles del trámite de audiencia a propietarios y moradores de las fincas urbanas en casos de inminente peligro. Insistiéndose en dicha sentencia en que cuando la finca presente una situación de peligro inminente se concede al Ayuntamiento y al Alcalde la facultad de adoptar las medidas pertinentes, incluso el desalojo inmediato de sus ocupantes.

Una más amplia exposición de los fundamentos de esta facultad-deber de la autoridad municipal puede verse en la sentencia de 23 de septiembre de 1963.

VII. INFORMES PERICIALES

El estado de ruina es una situación de hecho que ha de apreciarse por los técnicos, y tanto la Administración para llegar, bien de oficio o a instancia de parte, a una declaración favorable o adversa a la declaración de ruina, como las partes interesadas que comparezcan en el expediente, habrán de aportar informes de los técnicos de la construcción en los que basar sus afirmaciones o decisiones. Y así, la sentencia de 29 de mayo de 1979, citando la sentencia de 3 de diciembre de 1977, consigna que la actuación mu-

nicipal ha de buscar su apoyatura en los informes de carácter pericial aportados al expediente. Y sintetiza en uno de sus considerandos la doctrina sobre el particular, diciendo: «Establecido por reiterada y coincidente doctrina jurisprudencial que en materia de ruina el principio inspirador es el de prevalencia del criterio técnico (así, la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1970), la sentencia de la Sala Cuarta del propio Alto Tribunal de 27 de septiembre de 1976 tiene declarado que 'partiendo de que todo estado de ruina de un inmueble entraña cuestión de hecho cuya resolución ha de depender de la valoración de las pruebas aportadas, y ello porque el tema tiene un carácter eminentemente técnico, no cabe duda de que, dada esta condición, el problema se circunscribe a ponderar y valorar, según las normas de la sana crítica, los diversos dictámenes adjuntados en el actuado administrativo y en el proceso'».

Y en la sentencia de 12 de junio de 1979 se insiste sobre el particular diciendo: «El estado de ruina legal es, ciertamente, un concepto jurídico, cuya definición y aplicación en cada caso corresponde a la Administración y, en el ejercicio de la función revisora de sus actos, a esta Jurisdicción, pero no puede desconocerse, en atención a las bases de hecho en que se asienta, la importancia que para su fijación alcanzan los dictámenes periciales que, como tales, deberán ser examinados y valorados según las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la extensión, detalle y calidad de su argumentación y ponderando especialmente, en el supuesto de informes contradictorios, la garantía de imparcialidad que pueda atribuírseles, por la condición oficial o sistema de designación de sus autores, que los sitúe lejos de los intereses en pugna».

Entrando más en el tema sobre el valor de los diversos dictámenes periciales aportados al expediente de declaración de ruina, se han dictado multitud de sentencias, pudiendo extraerse de las mismas unos criterios que pueden sintetizarse en los siguientes:

a) La Administración, al resolver, ha de ponderar los varios dictámenes aportados con arreglo a las normas de una sana crítica.

b) Los informes técnicos no son vinculantes para la Administración. Así dice la sentencia de 18 de enero de 1974 que «las apreciaciones técnicas no deben vincular a la Administración ni a la Jurisdicción, sino que se han de servir de ellas en cada caso para formar su propio criterio contrastando unas y otras, procurando extraer los datos de mayor objetividad que permita afirmar, no

apriorísticamente, el estado de ruina, a menos que ésta sea urgente, notoria y peligrosa que exija las medidas excepcionales que el ordenamiento autoriza».

c) Tienen una valoración preferente los informes de los técnicos municipales sobre los de las partes interesadas en el expediente, sin duda por la imparcialidad presunta y objetividad supuesta con que aquéllos deben desenvolverse, en contraposición con los apasionados y casi siempre teñidos de complacencia producidos a instancia de parte (sentencia de 28 de mayo de 1979). Similar doctrina, en la de 13 de junio de 1979 y otras muchas.

d) En general, ha de estimarse preferente el dictamen de los técnicos con mayor categoría profesional. (Sentencia de 14 de diciembre de 1954).

VIII. SUPUESTOS LEGALES PARA DECLARAR EL ESTADO DE RUINA

Estos supuestos se consignan en el artículo 183 del vigente texto de la Ley del Suelo, antes transcrito, y son los siguientes:

1. SI EL DAÑO NO ES REPARABLE TÉCNICAMENTE POR LOS MEDIOS NORMALES

Se establece aquí un criterio general en el que han de subsumirse los casos concretos de actuación de la Administración. Si las obras que es preciso realizar en la edificación pueden considerarse técnicamente como normales, no procede entonces la declaración de ruina. Si, por el contrario, son los daños de tal naturaleza y consideración que técnicamente se consideren anormales, entonces procede declarar la ruina. Y entre esta clase de obras están aquellas que supongan reconstrucción y reposición de elementos esenciales y la mera conservación del edificio.

El Tribunal Supremo ha dictado multitud de sentencias relacionadas con este supuesto del artículo 183 (antes 170) de la Ley del Suelo, estimando unas veces que se trata de obras meramente ordinarias, normales, y otras, que se trata de obras extraordinarias que dan lugar a la declaración de ruina. Así, la sentencia de 15 de marzo de 1978 dice que por reparaciones técnicamente anormales, que rebasan el deber de conservación, deben entenderse aquellas

que comportan la reposición de elementos esenciales en la estructura de la edificación, de tal suerte que exijan la demolición de los mismos para su ulterior reconstrucción. Y en la de 22 de marzo de 1974 se dice que «para determinar qué se entiende por *medios normales*, hay que tener en cuenta que reparar significa componer, consolidar, aderezar o enmendar el menoscabo que ha padecido una cosa; corregir, remediar o precaver un daño o perjuicio; mientras que reconstruir significa volver a fabricar, erigir, edificar y hacer de nuevo una cosa, por lo que habrá que estar a lo que tienden unos y otros medios».

En la sentencia de 13 de junio de 1979 (Ar. 2728) se vuelve a insistir en que es criterio uniforme de la jurisprudencia el de que las obras que impliquen reconstrucción o reedificación de la totalidad o de partes fundamentales de un edificio rebasan el ámbito de lo que técnicamente son medios normales de reparación. Y de parecido tenor son las de 12 de junio de 1979 (Ar. 2709 y 2723).

2. SI EL COSTE DE LA REPARACIÓN ES SUPERIOR AL 50 POR 100 DEL VALOR ACTUAL DEL EDIFICIO O PLANTAS AFECTADAS

El elemento de comparación del coste de la reparación lo ha de ser con el valor actual del edificio que haya de declararse en ruina; es decir, que ha de tomarse solamente el valor de tal edificio en el momento actual, abstracción hecha del valor del solar, como ha venido repitiendo la jurisprudencia. (Sentencias de 27 de abril de 1964, 8 de mayo de 1967, 9 de diciembre de 1975 y 28 de mayo de 1979, entre otras.)

En el coste de la reparación han de incluirse: el 15 por 100 del beneficio industrial (sentencia de 27 de mayo de 1977) y los honorarios de los facultativos (sentencia de 7 de abril de 1978). Y ha de tenerse en cuenta, dice la sentencia de 19 de diciembre de 1964, que el importe de la obra a que la Ley del Suelo alude ha de referirse a lo que verdaderamente sea necesario para hacer desaparecer los efectos de ruina, pero no aquellas otras reparaciones que afectan a la mayor comodidad u ornato de la vivienda.

En cuanto al valor actual de la edificación, debe tenerse en cuenta que se excluye el valor del suelo, según antes se dijo, así como la depreciación que haya podido tener la edificación a través de los años (sentencia de 10 de junio de 1969). Y la valoración no

es la que tenga la finca en el Catastro a efectos fiscales, sino la que corresponda al valor comercial efectivo (sentencia de 6 de noviembre de 1965).

3. SI EXISTEN CIRCUNSTANCIAS URBANÍSTICAS QUE ACONSEJEN LA DEMOLICIÓN DEL EDIFICIO

La aplicación de esta disposición legal parece que podría dar lugar a que se hicieran declaraciones de ruina excesivas, pues no se estima que la simple situación de fuera de alineación o fuera de ordenación urbanística, o edificios de altura inadecuada, pueda dar lugar, sin más, a una tan drástica medida como la de declaración de ruina, cuando los fines urbanísticos pueden conseguirse a través de otras vías legales más en consonancia con los fines que se tratan de conseguir y con la garantía de los intereses en juego.

El artículo 12 del Reglamento de Disciplina Urbanística (cuya aplicación está en suspenso a virtud de lo dispuesto en el Real Decreto de 14 de diciembre de 1978) matizaba más esta causa de declaración de ruina diciendo que, junto con la situación de deterioro de la finca, existan circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble, recogiendo así un criterio jurisprudencial que viene exigiendo juntamente con la situación urbanística la de deterioro de la finca. Y así, las sentencias de 28 de junio de 1972 y 29 de noviembre de 1974, entre otras, dicen que no basta con la existencia exclusiva de circunstancias urbanísticas o de salubridad, pues tiene que concurrir el supuesto de hecho que toda declaración de ruina contempla, es decir, que el edificio en cuestión necesite reparaciones a consecuencia de su estado. Y en la sentencia de 12 de marzo de 1977 se consigna que no es suficiente con que el edificio se halle fuera de ordenación, siendo preciso, además, que concorra el estado de decaimiento estructural, aunque no se requiera que aquel deterioro en las estructuras cumpla los típicos requisitos señalados en las causas *a)* o *b)* del artículo 170, ya que entonces holgaría el precepto del *c)*.

IX. NORMAS GENERALES EN LA APLICACION DE ESTOS SUPUESTOS

Ha de tenerse en cuenta:

a) Que es suficiente que se dé uno solo de tales supuestos para que pueda hacerse legalmente la declaración de ruina.

Así, dice la sentencia de 28 de mayo de 1979 que «es doctrina reiterada del Tribunal Supremo, de las que son de citar las sentencias de 17 y 29 de mayo de 1966 y 27 de junio de 1975, que basta cualquiera de los supuestos a que alude el artículo 170 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, actual 183 de la de 9 de abril de 1976 vigente, para que proceda la declaración de ruina». Y lo mismo afirma la sentencia de 13 de junio de 1979.

b) Que a efectos de la declaración de ruina, son intrascendentes las causas por las que pueda haberse llegado a tal situación del inmueble.

Al efecto, la sentencia de 28 de enero de 1977 establece que son marginales a tal pronunciamiento administrativo lo mismo la génesis objetiva de tal decaimiento estructural (tiempo, defectuosa construcción, accidente, etc.) que la motivación del propietario al promover el expediente, o incluso el dolo o negligencia en el que pudiera haber incurrido, sin perjuicio, en estos últimos supuestos, de las indemnizaciones a que pueda haber lugar en favor de arrendatarios o de otras personas.

Y en la sentencia de 21 de febrero de 1975 se dice que la causa determinante del estado actual de la construcción, aunque fuera debida a negligencia de sus titulares, no afecta a que pueda excluirse de la calificación de ruina, ya que contra tal abandono, si medió, pudo reaccionar el arrendatario en la forma que el artículo 110 de la Ley de Arrendamientos Urbanos autoriza.

* * *

Aunque hay otras muchas cuestiones que en relación con este tema se producen, estimamos que las tratadas anteriormente son las de mayor entidad y las que más a menudo se plantean ante los Tribunales.