

EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE RUINA EN LA LEY DEL SUELO DE GALICIA: UNA VISIÓN JURISPRUDENCIAL

Pablo González Mariñas

Profesor titular de derecho administrativo.
Universidade de Santiago de Compostela

Javier Álvarez Barbeito

Funcionario da Xunta de Galicia

I. Introducción

La declaración administrativa de ruina de una construcción o parte de ella supone, como es conocido, la eliminación del inmueble que se encuentra en tal situación y constituye un acto de disciplina urbanística, esto es, un medio a través del cual la Administración puede intervenir en la edificación y en el uso del suelo.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha referido a esta facultad administrativa en reiteradas ocasiones, considerando que la intervención municipal de la declaración de ruina constituye una manifestación de la actividad de policía¹ y seguridad² que la Ley de régimen local encomienda a los municipios, no estableciéndose en beneficio del propietario.

¹ CARRETERO PÉREZ, A. «Actos administrativos de intervención urbanística sobre la propiedad», RDU, núm.27, págs. 55 y ss.: Constatada ya bajo la vigencia de la Ley del suelo la naturaleza de acto de policía administrativa de la declaración de ruina, siendo su finalidad prevalente un interés público, a pesar de sus posibles efectos provocados entre moradores y propietarios.

² Sentencia del TS de 10 de mayo de 1982 (RAJ 3157):

«El intervencionismo que en materia de ruina se atribuye a la Administración local lo es en función de Policía, en defensa de la seguridad pública de las personas y de los bienes en general».

La declaración de ruina supone la cesación del deber legal de conservación. Mientras que el deber de conservación del edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, persigue el mantenimiento de la construcción, la verificación del estado ruinoso de un inmueble pretende conseguir la destrucción del edificio. Esta contradicción entre la declaración de ruina y el deber de conservación se ha resuelto tradicionalmente afirmando que el estado de ruina de una edificación produce la extinción de la obligación legal de sostener económicamente el mantenimiento de la vida de un edificio³.

Si bien se ha constatado con carácter general que la situación de ruina de un edificio extingue el deber de conservar el inmueble, y por tanto hace innecesaria e incompatible cualquier actuación administrativa tendente a que al particular se le obligue a realizar obras de conservación, resulta factible que, en ocasiones, durante la tramitación de un expediente de ruina, y a pesar de comprobarse técnicamente el estado ruinoso, la Administración ordene ejecutar obras de reparación del edificio.

Esta aparente contradicción ha sido resuelta por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 27 de enero de 1989 y 17 de junio de 1991), al indicar que es posible la compatibilidad entre la orden de ejecución de obras de seguridad y la existencia de un edificio ruinoso y, sin duda alguna, en los casos en que, producida la orden de realización de obras, no se había solicitado todavía la ruina de inmueble. Ahora bien, cuando se hubiese abierto el expediente de realización de obras y paralelamente se hubiese incoado un expediente de ruina, en tal caso la solución que proceda dar dependerá del supuesto concreto, bien entendido que dichas obras serán las adecuadas para conseguir un estado de seguridad e impedir posibles daños a las personas o bienes, y no aquellas que intenten una consolidación del edificio.⁴

³ Sentencias de 27 de febrero de 1990 (Ar. 1514), de 1 de febrero de 1993 (Ar. 569), de 8 de febrero de 1993 (Ar. 517), entre otras.

⁴ Sentencia del TS de 22 de marzo de 1994 (Ar. 6052):

«La doctrina jurisprudencial tiene declarado, en relación con las obras de reparación, a realizar en inmueble de estado ruinoso, que deben comprenderse únicamente como tales las precisas para devolver la normalidad a la edificación, tanto en el aspecto de estabilidad como en el de salubridad, con exclusión, por tanto, de las de ornato o embellecimiento, sin que puedan ser tenidas en cuenta las obras que obedezcan a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y un ornato al que tenía la finca o aquéllas que excedan de la reposición funcional del edificio para entrar en el ámbito de la renovación y mejora de la situación anterior o, en fin, aquellas otras que supongan modernización y mejoramiento».

2. La intervención administrativa a través de órdenes de ejecución: el deber de conservación

La intervención de la Administración en la actividad de sus administrados puede ejercerse, entre otros medios, a través de órdenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

Cuando esta intervención se efectúa en la edificación y el uso del suelo, su materialización se ejerce normalmente a través de una licencia, pero también existe la posibilidad de que se efectúe a través de órdenes de ejecución. Así se refleja en el artículo 170.1 L.S.G. (art. 26 31 R.D.U.G.), con referencia al deber de los propietarios de conservar los terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Las órdenes de ejecución no afectan a la facultad de edificar, sino que operan sobre el disfrute del aprovechamiento, para garantizar que éste se realiza en las debidas condiciones, de seguridad, salubridad y ornato público. Precisamente, el mantenimiento de estas condiciones fundamenta la actuación de la Administración.

El T.S. ha declarado reiteradamente (entre otras, Sentencia de 13 de noviembre de 1981 –Ar. 5142–), que se impone la necesidad de distinguir tres supuestos de obras y, en consecuencia, tres tipos diferentes de órdenes de ejecución:

a) Las que sin ningún asomo de especialidad se demandan para la conservación, salubridad y ornato de cualquier edificio no calificado como de interés artístico o histórico (art. 170.1 L.S.G.)

b) Las impuestas por razones de interés turístico o estético, que afecten a inmuebles no incluidos en un concreto planeamiento urbanístico (artículo 170.3 L.S.G. y 29 R.D.U.G.).

c) Las necesarias para la conservación de los inmuebles declarados Patrimonio Histórico-Artístico –lo cual se infiere de lo dispuesto por el artículo 170.1 L.S.G.– (art. 30 R.D.U.G.).

La adopción de estas medidas exige, de conformidad con la jurisprudencia del TS (Sentencia de 31 de octubre de 1978 –Ar. 4015–), que el criterio a seguir se acomode a los siguientes requisitos:

a) Es necesario que concurran los motivos que las fundamentan, cuya realidad debe ser patente. Esta circunstancia se opone a la gratuita suposición de los mismos, a su equivocada valoración y mucho más a su discrecional apreciación. El proceso de constatación de unos hechos sólo puede conducir a un único resultado, el de su presencia o ausencia, rechazándose toda libertad de apreciación en la comprobación de tales cuestiones de hecho.

b) En el supuesto de concurrencia de varios actos de intervención ad-

misibles, deberá adoptarse el que suponga una menor restricción de la libertad individual (*odiosa sunt restringenda*).

c) Es imprescindible que exista congruencia entre los presupuestos de hecho y los fines que determinen la medida.

La L.S.G indica que los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Los ayuntamientos ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones (art. 170.2 L.S.G. y 26 R.D.U.G.). Se impone, por lo tanto, un auténtico deber legal, por cuanto se impone a los propietarios la vinculación jurídica consistente en la adopción de un específico comportamiento⁵.

El deber de conservación es estrictamente urbanístico. La orden de ejecución no va dirigida al perturbador del orden o infractor de las normas sobre construcción, sino que viene impuesta a los propietarios, porque está dentro de las obligaciones de éstos y de las facultades municipales el mantener las fachadas o espacios visibles de los edificios en condiciones de ornato público, así como el ordenar obras por motivos de interés estético (Sentencia de 29 de diciembre de 1978). Es un deber que afecta únicamente a los propietarios y no a los técnicos redactores de proyecto o participantes en su desarrollo material.

El fundamento que legitima la intervención de la Administración es la salvaguardia de la seguridad, la salubridad y el ornato públicos. El fin último de la orden de ejecución no es otro que preservar la estabilidad y el acabado de las construcciones en condiciones tales que no implique riesgo para las personas o cosas, mantener los bienes de forma que no perturben la salubridad o la higiene, y conservar dichos bienes de modo que no afecten a la imagen urbana. Pero, como dice el TS, «no se podrán rebasar dichos fines imponiendo obras de positiva mejora trascendente al destino del inmueble, aparte de que el estado ruinoso de la edificación constituye factor *novatio ex lege*, sustituyendo el deber de reparar por el de demoler en función de reconstruir» (Sentencia de 4 de octubre de 1974)⁶.

Otra sentencia de interés es la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 24 de abril de 1998, relativa a los límites del deber de conservación de los propietarios. La regulación de los deberes legales citados ha permanecido después de la «poda» realizada por la STC de 30 de marzo de 1997. Así, no se declaró inconstitucional la obligación de mantener el inmueble en debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

⁵ A. CARCELLER FERNÁNDEZ: Manual de disciplina urbanística, Madrid, 1983, pág. 61.

⁶ A. CARCELLER FERNÁNDEZ Manual... op. cit., pág. 62.

Con ello, el sistema en cuanto tal, de los deberes de conservación, ha recibido el respaldo constitucional y del TS (Sentencia de 17 de junio de 1991), ya que «su objeto es fijar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana y monumental, obligando a su titular a soportar el coste económico de la conservación». Bien es cierto, sin embargo, que el «sistema» ha quedado cojo al declararse inconstitucional el régimen de las órdenes de ejecución por idénticos motivos.

Dado que la norma establece motivos y fines tasados para la intervención de la Administración a través de órdenes de ejecución, es preciso que éstas sean, como todo acto de intervención administrativa, congruentes con las causas de seguridad, salubridad y ornato público que las justifican. Asimismo, han de acordarse en la forma menos gravosa para el administrado, de manera que la medida que se adopte concrete nítidamente los límites de su extensión, determinando con detalle las obras concretas a realizar así como el plazo para el cumplimiento de lo ordenado.

El problema se plantea cuando las órdenes de ejecución de obras por motivos de seguridad, salubridad y ornato exceden del deber normal de conservación del edificio que corresponda al propietario. En este caso, el peligro de una expropiación encubierta es real, tal y como lo ha reconocido el T.C. en su Sentencia de 20 de marzo de 1997: «... la existencia de un límite o frontera entre aquellos deberes de conservación que son manifestación de la función social (art. 32.2 CE) y aquellos otros que sobordan las exigencias de aquélla y, por lo tanto, están sujetos a indemnización (ar. 33.3 CE)». Se refiere así el Alto Tribunal a «una divisoria entre las obras no indemnizables, de aquellas otras que, excediendo de lo que es exigible al propietario, sirven directamente al interés general y tienen, en consecuencia, impacto materialmente expropiatorio»⁷.

Las excepciones señaladas exigen distinguir los supuestos de reparación de la reconstrucción. Mientras la primera supone la existencia de daños o desperfectos que se pueden subsanar por medios técnicos ordinarios, el caso de la reconstrucción presupone un estado ruinoso, y por consiguiente, el cese del deber de reparación. Tanto es así que la jurisprudencia del TS ha declarado que las obras que impone realizar el artículo 170 son tan sólo aquéllas que no supongan una onerosidad excesiva en su ejecución, por afectar al edificio en su conjunto; en definitiva, la estructura.

La jurisprudencia, especialmente desde la perspectiva de la ruina económica y técnica, ha tratado de señalar de forma precisa los límites cuantitativos y cualitativos del deber de conservación. Desde la perspectiva

⁷ GONZÁLEZ – VARAS IBAÑEZ, Santiago. «Policía urbanística y reforma interior de las ciudades». R.D.U. n.º 175, págs. 21-24.

cualitativa, el límite del apuntado deber se ha fijado en la ejecución de obras de conservación entendidas como «todas las necesarias para poner el edificio en disposición de servir adecuadamente a sus fines, de suerte que aquél pueda cumplir su función» [STS –entre otras– de 22 de octubre de 1991 (Ar. 8376), 23 de mayo de 1995 (Ar. 5838) y 16 de mayo de 1996 (Ar. 3975)]. Por otra parte, desde una perspectiva cuantitativa, el TS ha afirmado reiteradamente que «no sólo ha de computarse el coste de las obras que afectan a la estabilidad del edificio, sino que también entran en juego las concernientes a la salubridad o habitabilidad, y no sólo las que hayan de realizarse en elementos estructurales, sino también las que sean necesarias en los elementos secundarios, incluso los de las instalaciones o servicios, con la sola exclusión de las de ornato o embellecimiento [STS de 14 de marzo de 1984 (Ar. 1403)], «sin añadir comodidades, mejoras o lujos de que antes no disponía [STS de 26 de junio de 1980 (Ar. 3359), 5 de enero y 6 de marzo de 1990 (Ar. 328 y 1956)]⁸.

En cuanto al régimen al que se sujetan estas órdenes de ejecución, no existen dudas de que es el de los propios actos administrativos y, en particular, de los de gravamen, con la peculiaridad de que se rige por el mismo régimen de las licencias⁹. El mandamiento administrativo que adopta la modalidad de orden de ejecución de obras no priva a las referidas órdenes de policía del carácter de actos administrativos sujetos en su formación al principio de oficialidad procedimental. En consecuencia, en cuanto imponen prestaciones a cargo de concreto administrado, deberá su proceso constitutivo incluir la audiencia del mismo como elemental requisito derivado de los principios de garantía y seguridad, a la par que necesario en calidad de presupuesto para el acierto en el contenido de la medida. La excepción sólo se dará cuando la ley de modo expreso, o a través de la material incompatibilidad con el logro de los fines que persigue, indique un dictado de plano de la medida o bien excluya la audiencia mencionada (Sentencia de 28 de febrero de 1974 -Ar.1269).

Una manifestación concreta del deber de conservación viene dada por la realización de obras de estas características por motivos turísticos o estéticos.

El artículo 170.3 de la L.S.G. establece que los ayuntamientos podrán ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación o reforma en fachadas o espacios visibles desde las vías públicas. Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si estuviesen dentro del límite de la obligación de conservación que les corresponde,

⁸ TEJEDOR BIELSA, Julio C. «Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad». Revista Aragonesa de Administración Pública (junio 1999). Pág. 208.

⁹ GONZÁLEZ PÉREZ: Comentarios a la Ley del Suelo, Madrid, 1968, págs 932 y 933.

y con cargo a los fondos de la entidad que la ordene cuando lo superase, para obtener mejoras de interés general.

El art. 29 R.D.U.G. reproduce este precepto legal, pero añade que las obras se ejecutarán también con cargo a los propietarios si supusieran un aumento de valor para el inmueble y hasta donde éste alcance, y que, en caso de incumplimiento por parte de los propietarios, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del art. 10: se incoará expediente sancionador y se procederá a la ejecución subsidiaria.

Así pues, las peculiaridades de la orden de ejecución de obras de conservación y reforma por motivos turísticos o estéticos se circunscriben a lo siguiente:

l la orden se legitima por el interés turístico o estético.

l sólo alcanza a las obras que afectan a la fachada o espacios visibles desde la vía pública.

l la competencia pertenece a los ayuntamientos.

Es evidente que la inclusión de estos bienes en los catálogos que se aprueben simultáneamente con el planeamiento (art. 32 L.S.G.) supone la sujeción de esos bienes a un régimen de especial protección, que los hace especialmente gravosos para sus propietarios, en cuanto a su conservación se refiere. Como contrapartida, la L.S.G. otorga a estos propietarios la facultad de recabar de la Administración la cooperación económica necesaria para su conservación. Entendiendo que, si bien el requerimiento de esa ayuda es potestativo, el otorgamiento de la misma se configura como un deber de inexcusable cumplimiento para la Administración requerida.

Al hilo de lo expuesto anteriormente el TS, en la Sentencia de 13 de noviembre de 1981 -Ar. 5142-, establece:

«El exceso en los deberes de conservación sobre la obligación genérica afectante al común de los propietarios, en buena lógica urbanística, no debe soportarlo el dueño del inmueble porque ello supondría, de una parte, una desigual distribución de las cargas del proceso urbano no compensada con beneficio alguno, y, de otra, el mantenimiento de los valores monumentales de interés general -integrados, en consecuencia, en el patrimonio histórico-artístico público- a costa exclusiva del propietario; razones por las cuales, conforme al art. 183.2 de la LS, a la facultad del propietario de solicitar la ayuda de los ayuntamientos corresponde, como contrapartida, la obligación ineludible de éstos de prestarla en la cuantía que sobrepase la de los gastos ordinarios que pudiera ocasionar la conservación en el supuesto de no estar incluido el inmueble en el catálogo».

3. El estado de ruina

1. Concepto y caracteres

La ruina es un estado de hecho que produce efectos jurídicos y cuya declaración legal tiende a prevenir y evitar un peligro cierto y que puede ser actual o futuro. La declaración de ruina ha de descansar en unas situaciones fácticas (Sent. de 23 de junio de 1980 –Ar. 3338–).

Resulta absolutamente intrascendente –como afirma la STS de 31 de marzo de 1980 (RAJ 2286)– la causa o motivo que haya producido la ruina del edificio, bien sea debida a caso fortuito, fuerza mayor, simple vejez del edificio o a consecuencia del descuido o negligencia en adoptar medidas de conservación, dado que la declaración de ruina atiende solamente a la situación objetiva del inmueble.

La palabra «ruina», según el Diccionario de la Lengua, significa «acción de caer o destruirse una cosa». Al lado de esta significación, que supone un estado actual de hecho consistente en la degradación física o en el deterioro definitivo de una construcción, jurídicamente se da otra más amplia en la que el concepto de ruina abarca tanto el deterioro ya consumado como el estado previo de la construcción que amenaza ruina. Por eso, el artículo 171 L.S.G. (art. 183 LS), que regula esta materia, no emplea el término «ruina», sino el más genérico de «estado ruinoso»¹⁰.

El Cc se refiere a la ruina de un edificio, pared, columna o cualquier otra construcción (art. 389). No define la ruina, sino que se limita a establecer, a cargo del propietario, las obligaciones de demolición ante la amenaza de ruina y de ejecución de las obras necesarias para evitar la caída de la construcción (art. 389 citado); esto último para eliminar la responsabilidad por daños debidos a la falta de las reparaciones necesarias (art. 1.907).

El artículo 389 del Cc acoge un concepto amplio de ruina como estado físico de un inmueble, que amenaza su deterioro final o en el que éste ya se ha consumado, y asocia a este concepto la nota de peligro para la seguridad pública de personas o cosas. También el artículo 1.676 de la LEC, al regular el interdicto de obra ruinoso, distingue en dicha acción dos posibles objetos:

- 1 la adopción de medidas urgentes de precaución para evitar los riesgos presentes en el mal estado de algún edificio, árbol, columna u otro análogo, cuya caída puede causar daño a las personas o a las cosas, y

¹⁰ Sentencia del TS de 30 de septiembre de 1981 (RAJ 3946):

«el concepto de estado ruinoso es un concepto jurídico indeterminado, criterio de valor y de experiencia a cuya concurrencia legal liga el art. 183 LS determinadas consecuencias, lo cual implica que la fiscalización del acto que declara la ruina supone la de los hechos tomados como base por la Administración para aplicarlo».

! la demolición total o parcial de una obra ruinosa.

La LAU inicia un proceso de desnaturalización de la ruina: desvincula el concepto legal de su acepción real, ligada al estado físico de deterioro del inmueble, y convierte el estado ruinoso en un límite al deber del propietario (deber de reparación) de mantener la cosa arrendada en condiciones de servir al uso pactado (límite al deber de conservación que recuerda, entre los principios básicos en que ha de basarse la declaración de ruina, la interesante Sentencia de 23 de junio de 1978 -Ar. 3093-). La ruina se identifica así con la situación necesitada no de simples trabajos de reparación, sino de obras de reconstrucción, que automáticamente presuponen la demolición del edificio: obras -como dice la Sent. de 3 de julio de 1980 (Ar. 3400)- que rebasan el límite de normalidad técnica de los medios ordinarios de reparación.

Los caracteres más relevantes de la declaración de ruina son:

a) Es un acto reglado.

b) Es una situación de hecho de carácter dinámico.

La declaración de ruina se contiene en un acto administrativo que tiene carácter reglado¹¹, toda vez que se trata de la verificación de una situación física de un inmueble en un tiempo concreto, verificación que no se puede realizar automáticamente, sino en virtud de una comprobación llevada a cabo por los técnicos competentes.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado a lo largo del tiempo este carácter reglado de la ruina urbanística. Entre otras, puede citarse la Sentencia de 22 de febrero de 1982 (Ar. 1615), en la que se dice que «el fundamento de la declaración de ruina de una edificación, como acto administrativo municipal reglado de policía...».

El carácter dinámico de la declaración de ruina se manifiesta en diferentes sentencias del T.S. (de 22 de enero de 1992 -RJ 764-, de 9 de diciembre de 1993 -RJ 9552-, y 3 de febrero de 1994 -RJ 1004). Dicho carácter permite que se puedan tener en cuenta los informes más recientes, cuando consten, incluso en el momento del proceso contencioso administrativo, y que su denegación no impida la petición de nueva declaración cuando por la evolución del edificio concurren los presupuestos precisos para ello¹².

¹¹ A este carácter aluden GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, pág. 765.

¹² Sentencia de 3 de febrero de 1994 (La Ley 869):

«La situación de ruina tiene un carácter dinámico, pues ordinariamente evoluciona en un sentido de empeoramiento progresivo»

Sentencia del TS de 8 de marzo de 1993 (La Ley 593):

«La ruina es una situación evolutiva capaz de consumarse a lo largo del expediente administrativo y el proceso judicial, sin que a la función revisora propia del

3.2. Elementos

La L.S.G. no considera la ruina desde una perspectiva exclusiva o predominantemente urbanística, sino como situación límite en la que cesa el deber del propietario de conservar y mantener el inmueble. Los elementos fundamentales de su régimen son, según G. Enterría y Parejo, los siguientes¹³:

a) La consideración de la ruina como un estado de hecho legitimante, en cuanto constitutivo –legalmente– de la degradación definitiva del inmueble para continuar cumpliendo su destino y finalidades propias, de su desaparición física y, consecuentemente, de la extinción o el cese de las situaciones jurídico-privadas fundadas en dicho inmueble (cese del deber de conservación, extinción de los derechos de arrendamiento, etc.).

Conviene detenerse en la consideración de este elemento del régimen de la ruina, porque a él ha dedicado especial atención el TS, que ha declarado:

1º. Es necesario que las causas de la ruina se encuentren conectadas a una situación de deterioro estructural o ruina física del o de los edificios de que se trate (Sent. de 20 de marzo de 1979 –Ar. 1264–).

2º. Que en la exigencia de demoler para luego reconstruir –aunque no sea en su totalidad– se encuentra precisamente el concepto límite de la normalidad técnica de los medios de reparación admisibles; ocurriendo otro tanto cuando haya que sustituir los elementos estructurales del edificio, pues en tal caso, más que obras de consolidación, se está realmente ante una función reconstructiva (Sent. de 19 de septiembre de 1981 –Ar. 3531–).

orden jurisdiccional contencioso-administrativo se oponga, con la virtualidad suficiente para enervarla, el que en un acto administrativo declaratorio de un estado evolutivo se enjuicie tal como éste se encuentra en el momento de valorarlo, ya que carecería totalmente de sentido obligar al afectado por el mismo a iniciar otra vez un procedimiento administrativo y someter de nuevo a enjuiciamiento el acto decisorio que en él se dictase».

¹³ Sentencia del TS de 2 de febrero de 1982 (RAJ 830):

«Según reiterada doctrina jurisprudencial, la materia de ruina se rige por los siguientes principios: a) el concepto de ruina es un concepto jurídico indeterminado, que corresponde delimitar a la Administración y por vía de revisión a esta jurisdicción, b) tal definición del estado ruinoso se privilegia de una presunción de legalidad, c) son fundamentales los informes periciales, valorados conforme a las reglas de la sana crítica, y con un cierto privilegio de los procedentes de los órganos municipales y los emitidos en el proceso por su presunción de objetividad e imparcialidad, d) si el punto delimitador de las reparaciones normales y anormales, viene dado según excluyan o incluyan los elementos estructurales. Sólo se consideran anormales las que por la entidad del trabajo a realizar y materiales a emplear, mereciera tal calificación».

b) La fijación normativa del estado ruinoso como concepto jurídico indeterminado, por lo que la medida concreta para su aplicación no la ha fijado la propia ley que ha creado el concepto (Sent. de 2 de febrero de 1982 -Ar. 830-) ¹⁴.

c) La contemplación de la ruina exclusivamente desde un punto de vista jurídico-público, como materia reservada a la Administración municipal, con atribución a ésta de potestades para la declaración del estado ruinoso y demolición del bien afectado por el mismo.

3.3. Naturaleza jurídica

La potestad pública referente al estado de ruina se ejercita por medio de órdenes de ejecución, que imponen no la reparación del edificio (consecuencia de la obligación de conservarlo), sino su demolición.

El procedimiento administrativo de ruina tiene, como ha señalado la doctrina, un doble contenido:

1º: De alcance declarativo que comprueba y establece el estado ruinoso, y,

2º. De carácter constitutivo, que ordena la demolición de la construcción afectada por la declaración del estado ruinoso.

El expediente de ruina, como luego veremos, ha de verificar, con relación al inmueble al que se refiera, el estado de hecho en que consiste la ruina, para lo cual son importantes los elementos probatorios y singularmente los dictámenes periciales, valorados y ponderados con arreglo a las normas de la sana crítica ¹⁵.

La no apreciación de la ruina en un determinado expediente, una vez firme, no produce el efecto de cosa juzgada, como así han declarado las STS de 23 de junio de 1978 -Ar. 3093- y de 7 de febrero de 1978:

«El no haberse accedido a la declaración de ruina no impide que de nuevo pueda reiterarse la solicitud, dado que los elementos cronológicos influyen decisivamente en la situación del inmueble, sin que la cosa juzgada, administrativa o jurisdiccional, tenga operatividad en esta materia».

¹⁴ Sobre la discrecionalidad en las calificaciones urbanísticas físicas, vid. DESDENTADO DAROCA, E, «Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico», ARANZADI Editorial, Pamplona 1997; en especial, pág. 436 y ss.

¹⁵ Sentencia del TS de 22 de julio de 1994 (Ar. 17119):

«La existencia de alguno de los supuestos de la ruina y su calificación constituye una cuestión de hecho que habrá que inferir de la prueba practicada, fundamentalmente de los informes periciales que los profesionales de la construcción hayan emitido, informes que deben ser valorados conforme a las reglas de la sana crítica, como dispone el art. 632 LEC, atendiendo para ello a los datos y elementos tenidos en cuenta en los mismos para llegar a las conclusiones obtenidas».

«lo debatido no es ningún derecho subjetivo, sino una mera cuestión de hecho, cual es la real situación del inmueble, situación que puede variar, por obra del hombre, por el transcurso del tiempo o por simples accidentes físicos o meteorológicos».

Por otra parte, caracteriza a la ruina su objetividad. La declaración se produce exclusivamente sobre la base del interés público que legitima el ejercicio de la potestad administrativa y no constituye una resolución del conflicto de derechos o intereses privados afectados. Son totalmente inoperantes a los efectos de declaración de ruina las causas que hayan podido determinarla, incluso la propia desidia o incuria del propietario. En consecuencia, la declaración de ruina ha de tener en cuenta para su fundamentación únicamente la regulación contenida en el artículo 183 de la LS (ss. de 5 de junio de 1978 y 26 de enero de 1982 -Ar. 772-).

Finalmente, la declaración de ruina es un acto reglado sometido a normas específicas sustantivas y procedimentales, acordado en expediente contradictorio, y es impugnable en vía jurisdiccional (Sent. de 18 de diciembre de 1974). Así también lo ha recordado la Sentencia de 7 de noviembre de 1977 (Ar. 4590).

3.4. Supuestos o clases de ruina

La L.S.G., en su artículo 171.2 contempla tres supuestos legales de estado ruinoso¹⁶:

a) Agotamiento generalizado de los elementos estructurales fundamentales del edificio (este supuesto tiene fiel reflejo en la LSG, cuando hace referencia al «daño no reparable técnicamente por medios normales»);

b) coste de la reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, y

c) realización de obras que no pudiesen ser autorizadas por encontrarse el edificio fuera de ordenación (también en este caso la LSG nos recuerda un supuesto análogo, «circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble»).

El ordenamiento jurídico y la jurisprudencia han distinguido tradicionalmente entre la «ruina normal» y la «ruina inminente». Esta última permite al alcalde, cuando exista urgencia y peligro en la demora y por motivos de seguridad, adoptar las medidas oportunas respecto de la habitabilidad del inmueble y el desalojo de sus ocupantes.

Para la declaración de «ruina normal», la legislación urbanística, desde 1956, ha tasado los supuestos contemplados por el art. 171.2 de la

¹⁶ Realizamos un análisis comparativo con la legislación en vigor después de la STC 61/97: LS de 1976, dado que la generalidad de la jurisprudencia citada alude a la terminología del citado texto refundido.

L.S.G. Asimismo, entiende que dichos supuestos tienen carácter alternativo, de modo que basta la concurrencia de uno de ellos para que resulte procedente la situación legal de ruina (así lo ha declarado reiterada jurisprudencia. Entre otras, STS. de 16 de febrero de 1980 -Ar. 1705-, de 17 de marzo de 1989 -Ar. 2091 y de 22 de noviembre de 1993- Ar. 8512).

Sobre la base de los supuestos legales de ruina, la jurisprudencia ha establecido la triple clasificación: ruina física, ruina económica y ruina urbanística¹⁷ (terminología utilizada, por ejemplo, por la Sent. de 2 de marzo de 1979 -Ar. 1015-). Estos tres tipos constituyen la ruina normal -apreciable por el procedimiento ordinario a través de expediente contradictorio- a diferencia de la ruina inminente (170.4 L.S.G.), en la que concurren las notas de urgencia y peligro en la demora y que habilitan a la Administración, sin necesidad de procedimiento contradictorio, para adoptar las medidas necesarias en orden a la habitabilidad del inmueble y el desalojo de sus ocupantes (el artículo 26 del RDUG).

El TS se fija en la condición de las obras a realizar, cualquiera que sea el coste de las mismas (Sent. de 30 de enero de 1971 -Ar. 333-), traslada el elemento determinante a que pueda efectuarse la reparación por medios normales o sea preciso recurrir a otros que no lo sean (Sent. de 7 de junio de 1975 -Ar. 3609-), y, finalmente, delimita el concepto de «daño no reparable técnicamente por medios normales» con unos criterios favorables a la declaración de ruina, siempre y cuando la anormalidad obligue a derribar para reponer (Sent. de 12 de febrero de 1975 -Ar. 943-); esto es, que no se trate de una reparación simple, sino de una reconstrucción (Sent. de 3 de junio de 1975 -Ar. 3322-).

La diferenciación de la ruina en total y parcial está presente en el artículo 171.1 L.S.G., que emplea las expresiones «cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso» y «el ayuntamiento declarará y acordará la total o parcial demolición», además de referir el supuesto b) de su número 2 al «valor actual del edificio o plantas afectadas». Sin embargo, esta clasificación pierde relevancia al fijar la jurisprudencia como concepto clave del estado ruinoso el de la unidad predial¹⁸. Esta circunstancia,

¹⁷ Sentencia del TS de 20 de junio de 1995 (Ar. 8433):

« Conforme al art. 183 TR LS podemos distinguir tres tipos de ruina: la física, la económica y la urbanística. No resulta preciso que se den conjuntamente estas tipologías para que un edificio pueda ser declarado en situación legal de ruina».

¹⁸ Según la STS de 21 de septiembre de 1981 -Ar. 3538-, el principio de unidad predial determina técnicamente la declaración de ruina de un inmueble, obligando a referir sus defectos a dicho inmueble en su conjunto, aunque el estado ruinoso sólo se manifieste en algún sector del edificio, al ser en principio el concepto de ruina unitario, lo que no es obstáculo para que si el inmueble en cuestión estuviere constituido por cuerpos independientes, arquitectónicamente separados y susceptibles de consi-

a juicio de G. Enterría y Parejo, reduce la ruina parcial a mera excepción (así lo ha declarado, entre otras, la Sent. de 10 de mayo de 1980 –Ar. 2829–), que sólo puede darse en el caso de construcciones complejas con dos o más cuerpos estructural o funcionalmente separables, independientes o autónomos (condiciones únicas que permiten la limitación de la declaración de ruina al cuerpo o cuerpos constructivos afectados). Según la jurisprudencia del T.S. (Sent. de 24 de mayo de 1972 –Ar. 3379–), no es preciso para declarar la ruina de un edificio que estén ruinosos todos y cada uno de sus elementos y dependencias. Tan sólo es suficiente que la ruina afecte a una o varias de sus porciones o zonas, siempre que todas ellas se integren en su unidad funcional y las partes afectadas puedan naturalmente influir en la estabilidad y seguridad de su construcción. La realidad que interesa es la físico-jurídica y no la jurídico-hipotecaria (Sent. de 18 de enero de 1974 –Ar. 443–).

La Sentencia de 22 de septiembre de 1981 (Ar. 3741) establece que la posibilidad del estado ruinoso parcial implica la definición arquitectónica de cuerpos separados e independientes en el edificio con el significado de suficiencia estructural (relativa al normal destino de habitabilidad) para la porción subsistente al derribo, en cuanto no afectada por daños típicos o circunstancias urbanísticas. A mayor abundamiento, también implica la autonomía de demolición de la parte deteriorada en el sentido de no repercutir sobre la conservada de modo que produzca en ésta desperfectos. Si no fuese así, resultaría contradictorio con el propio concepto de cuerpo separado o estructuralmente suficiente un derribo parcial que incidiera sobre la porción no dañada ocasionándole *ex novo* deterioros que legalmente requerirían su segunda subsunción en causa típica de las aludidas. En definitiva, es preciso acreditar la conjunción de ambos supuestos –suficiencia estructural y autonomía de demolición– como factores condicionantes de la ruina parcial, de necesaria constatación en la prueba practicada. La misma sentencia agrega que, en principio, no es factible calificar de cuerpos separados las plantas bajas y las superiores de los edificios en orden a mantener las primeras y declarar el estado ruinoso de las segundas. Resulta obvio que el derribo de éstas produciría en aquéllas la necesidad, cuando menos, de reconstruir la cubierta en su totalidad, elemento estructuralmente esencial.

deración aislada, pueda declararse la ruina parcial de estas edificaciones aisladas e independientes, no arrastrando la ruina de estas últimas a las demás, insistiéndose en la doctrina que venimos recogiendo que, para que la ruina parcial no afecte a la totalidad de la construcción, es necesario que aquélla se produzca en los casos de cuerpos distintos, que, en atención a la configuración arquitectónica, permitan un tratamiento diferenciado, al existir una verdadera determinación de cuerpos aislados e independientes.

Aun reconociendo que el concepto de edificio ruinoso es por regla general unitario, el TS no ha dudado en declarar (Sent. de 17 de julio de 1981 -Ar. 3510-) que:

«Es forzoso acudir a la ruina parcial cuando las pruebas practicadas, especialmente la de reconocimiento judicial, han puesto de manifiesto que en cuanto al edificio no hay unidad predial, ya que el corral y sus naves forman un cuerpo independiente física y jurídicamente, por existir una solución de continuidad con el resto del edificio y por ser objeto de arrendamiento aparte»

En la *ruina física*, el daño ha de consistir en un deterioro total de los elementos arquitectónicos o constructivos a los que afecte, de modo tal que implique la inestabilidad del inmueble o, lo que es lo mismo, la necesidad de su sustitución o reposición (total o parcial). El daño ha de afectar no a cualesquiera elementos constructivos, sino, precisamente y cuando menos, a los esenciales, sustanciales, estructurales o vitales (cimientos, pilares o muros de carga, forjados, cubierta) (Sent. de 19 de junio de 1979 -Ar. 2959-). En la exigencia de demoler, para luego reconstruir, se encuentra precisamente el concepto límite de la normalidad técnica de los medios de reparación admisibles (ss. de 12 de abril de 1973 -Ar. 1834- y 12 de mayo de 1978)-

Esta doctrina del Tribunal Supremo vino a consolidar la interpretación restrictiva que consideraba a un edificio en estado de ruina cuando presentaba un absoluto agotamiento (de gran trascendencia en relación con el conjunto de la edificación) de sus elementos estructurales. Este es un dato que, según el propio Tribunal (Sentencia de 22 de abril de 1985 -Ar. 2251-), sólo puede constatarse tomando en consideración las características de la edificación y la importancia cualitativa y cuantitativa de los daños y reparaciones a efectuar en aquélla, puesto que las modernas técnicas constructivas permiten conceptual de normales o usuales supuestos de obras que antes no merecían tal caracterización.

La *ruina económica* requiere la acreditación de la especificación y valoración de las obras a realizar y la evaluación del edificio (Sent. de 17 de junio de 1978 -Ar. 3093-). Las obras determinantes del coste de reparación son las precisas para asegurar la estabilidad, salubridad o habitabilidad del edificio, con exclusión de las de ornato, adecentamiento o embellecimiento. La valoración ha de circunscribirse a lo construido, con exclusión del valor del solar (Sent. de 3 de febrero de 1978 -Ar. 570-) en cuanto elemento ajeno a la ruina. Para fijar el valor ha de partirse del coste actual de la construcción y detraer después el porcentaje de depreciación procedente por el estado y antigüedad de la edificación.

El agotamiento generalizado de los elementos estructurales fundamentales del edificio («daño no reparable por medios normales», según

la LSG) ha de entenderse referido a dificultades técnicas que puede ofrecer la ejecución de las obras en razón de las características que presenten la estructura y estado de conservación del edificio. Con independencia de su coste, es también cierto que las reparaciones por medios no normales responden a supuestos de verdadero agotamiento de las estructuras y elementos básicos del edificio que imponen demoliciones generalizadas e importantes para luego reconstruir partes principales, aparte de representar, en ocasiones, soluciones antieconómicas para el propietario y opuestas, a la vez, al interés general por tender a perpetuar construcciones vetustas (sin valor) y antihigiénicas. En definitiva –dice la Sent. de 19 de septiembre de 1981 (Ar. 3531)–, en el momento actual es muy difícil separar el coste de la reparación del carácter o naturaleza de ésta, ya que el avance de la técnica constructiva permite hoy la realización normal (actuación usual) de obras de consolidación o reparación a fondo de cimientos, estructuras o saneamiento que sólo encuentran la contraindicación de su alto coste o de los supuestos límites o de real agotamiento de los elementos básicos o de estructura (informado todo ello por el principio de proporcionalidad que rige o informa, en todo caso, la intervención administrativa en este campo).

Por otro lado, la *ruina urbanística* hace referencia a la situación de «fuera de ordenación». Este supuesto urbanístico de ruina (Sent. de 26 de mayo de 1978) existe cuando el edificio se encuentra afectado por un plan (Sent. de 17 de julio de 1980 –Ar. 3437–). No obstante, no se configura un supuesto puro de ruina legal por el mero hecho de hallarse una edificación fuera de las prescripciones urbanísticas que rijan para el sector o zona de que se trate, sino que hay que relacionar tal circunstancia con la situación o estado físico de la misma (ss. de 7 marzo 1980 –Ar. 2712– y de 29 enero 1982 –Ar. 366–)¹⁹.

La *ruina inminente* (art. 171.4 L.S.G) tiene, como señalan G. Enterría y Parejo, dos elementos componentes:

1º. Una situación de deterioro físico del inmueble o construcción, afectante de tal modo a la seguridad o salubridad de éstos que determine verdadera urgencia en la demolición.

2º. La existencia de un peligro actual y real para las personas o las cosas, proveniente del grado de afección a los intereses públicos de la seguridad y la salubridad; peligro que es el que provoca precisamente la urgencia en la demolición.

¹⁹ Para una correcta delimitación del concepto «fuera de ordenación», vid. RAMOS MEDRANO, J. A., «La pretendida deslegalización del régimen jurídico fuera de ordenación»; RDU n.º 148 (1996), págs. 103 y ss. También, GARCÍA BELLIDO, J., «Conservación y fuera de ordenación» RDU n.º 105, págs. 105 y ss., y CASTRO TRONCOSO, «Licencias y autorizaciones...»; RDU n.º 35, págs. 75 y ss.

Este supuesto de ruina se caracteriza por las notas de urgencia y de un peligro tan actual y real que la ley atribuye a la autoridad municipal una facultad-deber de intervención inmediata. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1991 añade, además, la nota de la previsibilidad, cuya apreciación ha de tener en cuenta las exigencias prioritarias de la seguridad de las personas y de las cosas.

Por último, las Sentencias de 19 de mayo de 1976 y 20 de diciembre de 1985 exigen que los presupuestos y circunstancias que legitiman la declaración de ruina queden suficientemente acreditados y que la actuación administrativa se ajuste a los principios de proporcionalidad y congruencia.

En relación con la ruina de *los edificios de valor cultural* (art. 171.5 L.S.G.), el TS. ha declarado (Sent. de 27 de octubre de 1981 -Ar. 4691-) que la catalogación de un inmueble o conjunto de inmuebles como monumento histórico-artístico es un acto administrativo mediante el cual se somete un edificio o zona a un régimen peculiar de tutela y conservación, viniendo a crearse un tipo de dominio sometido a normativa especial. Por esta razón, una vez incoado expediente para la declaración de un edificio como monumento histórico-artístico, no podrá derribarse, realizarse en él obra alguna ni proseguir las comenzadas y, en caso de inminente ruina, el arquitecto conservador de la zona donde esté enclavado el edificio atenderá la urgencia -si ésta existe y hay peligro en la demora- prescindiendo del expediente contradictorio (ss. de 23 de septiembre de 1963 -Ar. 3675- y 10 de febrero de 1964 -Ar. 1093-)²⁰.

Todo ello resulta coherente porque, si bien es cierto que toda actuación administrativa ha de ser precedida de un acto que le sirva de fundamento jurídico, también lo es que la peculiaridad de la llamada coacción directa o inmediata de la Administración (que supone una reacción frente a determinadas situaciones apremiantes contrarias al orden gene-

²⁰ A este respecto, el TS ha sostenido que, si bien «hay que conservar los inmuebles protegidos por todos los medios, cualquiera que sea su coste y los medios a emplear...», ello no impida que pueda declararse la situación legal de ruina de un edificio protegido, pues tal declaración no es más que una constatación oficial de una situación de hecho, que no significa que la demolición pueda llevarse a cabo en su totalidad, cuando las específicas cualidades arquitectónicas del edificio imponen su conservación, total o parcial, de tal modo que en el momento en que se solicite la licencia de demolición se podrá adoptar la decisión que legalmente sea la procedente sobre la demolición o conservación y rehabilitación de todo o parte del mismo, sin que ello afecte a la declaración de ruina [STS de 9 de marzo, 6 de mayo y 7 de junio de 1993 (Ar. 1600, 3477 y 4518)].

Así pues, la protección de un determinado edificio integrado en el patrimonio histórico-artístico podrá afectar a la efectividad de la declaración del estado ruinoso pero no a la viabilidad de tal declaración [STS 12 de mayo y 24 de junio de 1992 (Ar. 4146 y 5313)].

ral) reside en que el acto se dicta sin procedimiento previo y, en la mayoría de las ocasiones, en forma simplemente verbal, al consistir en una orden de actuación.

3.5 Declaración de estado ruinoso

A) Regulación legal y reglamentaria del procedimiento

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 (art. 171.1 L.S.G. –art. 183.1 LS–). Por tanto, como ha declarado el TS (Sent. de 5 de diciembre de 1966), con excepción del supuesto que se conoce con el nombre de «ruina inminente», en los demás casos el expediente de declaración de ruina es contradictorio.

El TS ha declarado además, y de forma reiterada, que el estado ruinoso de un edificio, por afectar a la función de policía urbanística, no sólo incumbe a los propios interesados, sino igualmente a la Administración pública y, en definitiva, a la Jurisdicción contencioso-administrativa, a fin de evitar con ello los posibles riesgos y peligros que tal situación puede originar (Sent. de 24 de mayo de 1972 –Ar. 3379–).

El expediente contradictorio de ruina se configura en la jurisprudencia como un proceso ordenado a la investigación de un estado de hecho, cuya realidad corresponde apreciar a la autoridad municipal dentro de sus facultades regladas, pero con la obligación de amoldar sus resoluciones, en cada caso concreto, a los supuestos fácticos que se deriven de las actuaciones administrativas, adoptando el acuerdo adecuado a los datos y pruebas obtenidas (ss. de 7 de noviembre de 1977 –Ar. 4590– y 17 de noviembre de 1981 –Ar. 5178–).

El procedimiento de declaración de ruina está regulado con más detalle en el R.D.U.G. (arts. 35 a 47, ambos inclusive). De esta regulación resulta que, aparte de la referencia a la inscripción de la finca afectada en el Registro de Edificación Forzosa (art. 43) –que propiamente se refiere a los efectos de la declaración–, cabe distinguir dos tipos de procedimiento, el ordinario y el aplicable a la ruina inminente.

B) Procedimiento ordinario

En este procedimiento cabe distinguir las siguientes fases:

a) Iniciación:

Puede efectuarse de oficio o a instancia de cualquier interesado. El artículo 35 del R.D.U.G. establece que se considerarán interesados, entre otros, para iniciar el procedimiento de declaración de ruina, a toda per-

sona, natural o jurídica, que alegue daño o peligro de daños propios derivados de la situación actual de la construcción. También puede formular denuncias sobre la situación de ruina de una construcción cualquier persona, física o jurídica, aunque no alegue la existencia de daños o perjuicios para sí o sus bienes o intereses legítimos²¹. En este sentido se expresan, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de julio de 1989 (Ar. La Ley, 1989,3-1,311) y de 17 de febrero de 1987 (RAJ, 3206):

«Para que se pueda instar un expediente de ruina no es requisito indispensable acreditar la condición de propietario, por tratarse de materia inordinada en el ordenamiento urbanístico en el que rige la acción popular, aparte la disposición específica contenida en el art. 183.1 de TR LS que permite que estos expedientes puedan ser promovidos tanto de oficio como a instancia de cualquier interesado, expresión esta que se concreta en el art. 17 RD 2187/1978 de 23 de junio, autorizando incluso el párr. 3 del mismo precepto, a formular denuncias sobre la situación de ruina de la construcción a cualquier persona física o jurídica, aunque no alegue la existencia de daños o peligros para sí o para sus bienes o intereses legítimos».

«No es válido como argumento de oposición a la declaración de ruina de una casa el que el promotor del expediente sea uno solo de los varios copropietarios de la finca, puesto que el ejercicio de la potestad que la Administración ejerce en estos casos no está supeditada al presupuesto de una determinada legitimación de quien lo promueva, por estar abierta *ex universi*, pudiendo ser ejercida *ex officio*; debido, esto, a que la finalidad perseguida con esta intervención administrativa es la de comprobar cuál es el verdadero estado físico de una determinada edificación».

La iniciación de oficio puede, a su vez, efectuarse:

a) Por acuerdo de la Administración municipal²², como consecuencia del correspondiente informe evacuado por los servicios técnicos.

²¹ Sentencias de 22 de septiembre de 1982 (RAJ 5481) y de 12 de julio de 1983 (RAJ 4042):

«Resulta intrascendente a efectos de la validez de lo actuado en el expediente contradictorio de ruina, que la persona que firme la petición de incoación del expediente no acredite la representación de los propietarios de la edificación, cuya declaración de ruina en su nombre insta, porque tal cualidad, no discutida en vía administrativa, no puede servir de base para la falta de legitimación alegada en trámite de instrucción».

«En ningún precepto legal resulta exigido el carácter de titular dominical para promover la declaración de ruina, que no sólo puede instarse por un auténtico interesado, aun careciendo de tal carácter, sino por la mera denuncia de cualquier persona o incluso de oficio».

²² Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1982 (RAJ 7971):

«Los expedientes para la declaración de fincas en estado ruinoso cabe sean instados incluso de oficio por los respectivos ayuntamientos, sin que los errores que puedan cometer respecto a sus propietarios produzcan indefensión alguna para los arrendamientos del inmueble».

b) Como resultado de las comprobaciones efectuadas por la Administración (concretamente una información previa consistente en el informe que emitirán los servicios técnicos municipales, en razón del cual se acordará la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones) en virtud de las denuncias formuladas (art.36.2 R.D.U.G.).

La iniciación a instancia de los interesados requiere la presentación por éstos de un escrito en el que se harán constar los datos de identificación relativos al inmueble, el motivo o motivos en que se basa el estado de ruina y la relación de los moradores, cualquiera que fuese el título de posesión, así como de los titulares de derechos reales sobre el inmueble, si los hubiere²³. A este escrito se ha de acompañar informe expedido por facultativo competente, en el que se justifique la causa de instar la declaración de ruina, y se acredite asimismo, si en el momento de la petición el edificio reúne, a su juicio, condiciones de seguridad y habitabilidad suficientes que permitan a sus ocupantes la permanencia en él hasta que se adopte el acuerdo que proceda. Si el que solicita la declaración de ruina es el propietario del inmueble, ha de probar también su titularidad (art. 37.3 R.D.U.G.), normalmente a través de un certificado del Registro de la Propiedad.

b) Instrucción:

Iniciado el expediente, se pondrá de manifiesto:

l al propietario.

l a los moradores.

l a los titulares de derechos reales sobre el inmueble, si los hubiere, dándoles traslado literal de los informes técnicos para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, prorrogable por la mitad del concedido, aleguen²⁴ y presenten por escrito los documen-

²³ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 1984 (Ar. La Ley 746).

«Instada por el propietario de la finca de autos, la incoación del expediente contradictorio de ruina, amparado en dictamen facultativo acreditativo del mal estado de conservación de la finca, y de sus características de fuera de ordenación (necesidad de realización obras importante, etc.) es indudable que la petición cumplía las exigencias legales, art. 183 TR LS en relación con el art. 69 y cc. LPA, y que por ello la autoridad municipal no podía, sin más, rechazar lo instado, dado que la ley permite la incoación de estos expedientes a instancia de cualquier interesado, lo cual significa la obligación legal de apertura o iniciación del procedimiento si el escrito inicial cumple los requisitos o determinaciones legales (art. 69 LPA y preceptos complementarios) y tan sólo en caso de que adolezca de alguna falta o imperfección legal cabría la facultad de requerimiento previsto en el art. 71 de la ley citada para que se completase el dato o exigencia requerida con la consecuencia de archivo que el propio precepto establece en el caso de incumplimiento de lo interesado».

²⁴ Sentencia de 7 de junio de 1993 (Ar. La Ley 690) y Sentencia de 31 de julio de 1991 (Ar. 4118):

tos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus respectivos derechos.

Cuando el informe técnico presentado por el propietario invoque la existencia de peligro inmediato que pueda producir daño a las personas, se ordenará una inspección técnica y, a la vista de la misma, se acordará lo pertinente respecto a la habitabilidad del inmueble, el desalojo de sus ocupantes y la demolición de las construcciones. La inspección podrá repetirse cuantas veces se estime oportuno durante la tramitación del expediente y, una vez finalizado, hasta que conste la demolición del inmueble.

Transcurrido el plazo concedido, los servicios técnicos municipales evacuarán dictamen pericial, previa inspección del inmueble en plazo de diez días (art. 39 R.D.U.G.). El resultado de los dictámenes técnicos –y en el de la Administración se da una presunción de objetividad– conlleva una influencia decisiva en la resolución que se adopte (Sent. de 2 de marzo de 1979 –Ar. 1015–). Se ha dado un valor preferente a los informes municipales –dice la Sent. de 13 de noviembre de 1979 (Ar. 3791)– en razón de su presumible alejamiento de los intereses en pugna.

c) Resolución:

Concluido el expediente, se elevará propuesta con todo lo actuado al órgano que tenga atribuida la competencia para la resolución definitiva.

«La afirmación de que se infringe el art. 183 TR LS por no haber dado audiencia en el expediente a la madre del solicitante del estado de ruina, copropietaria de la edificación, supone invocar una causa de nulidad del expediente por vicios de carácter formal que en modo alguno puede tener acogida, habida cuenta las relaciones familiares de los copropietarios de la edificación que, salvo prueba en contrario, permiten deducir que eran de consuno y que, en todo caso, no produce indefensión al demandante».

«Las alegaciones de la apelante no desvirtúan los graves vicios procedimentales consignados en la sentencia apelada, en la que se pone de relieve el escaso rigor formal con que el expediente ha sido tramitado y que alcanza, tanto a los requerimientos previos para el cumplimiento de la orden de ejecución de las obras necesarias para mantener el edificio en condiciones de seguridad, como al posterior acuerdo de ejecución subsidiaria, al haberse omitido la notificación de las resoluciones al resto de los copropietarios y ello pese a estar perfectamente identificados en las actuaciones, privándoles, en definitiva, del trámite de audiencia y vista, omisión que reviste una especial consideración, dado que: a) las obras de reparación que finalmente se ordenan realizar en ejecución sustitutoria difieren sustancialmente de las consignadas en el requerimiento previo que le sirve de fundamento, y b) algunas de las deficiencias que se ordenan reparar implican reparaciones que afectan a la estructura del edificio y, por tanto, pueden dar lugar a la reconstrucción de elementos sustanciales estructurales de la finca, y en este sentido reiterada doctrina jurisprudencial ha venido señalando como límite del deber de conservación que atañe al propietario del inmueble el que las obras sean de reparación y no de reconstrucción de elementos arquitectónicos sustanciales y costosos.

La propuesta deberá redactarse en el plazo de diez días desde que se incorporó al expediente el informe técnico municipal, y no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde que se inicie el procedimiento de ruina hasta que se dicte la declaración pertinente, salvo causas debidamente justificadas (art. 40.3 R.D.U.G.).

La resolución del expediente habrá de contener alguno de los pronunciamientos siguientes:

a) Declarar el inmueble en estado de ruina, ordenando la demolición. Si existiera peligro en la demora, la Administración acordará lo procedente respecto al desalojo de ocupantes.

b) Declarar en estado de ruina parte del inmueble cuando esa parte tenga independencia constructiva del resto, ordenando, asimismo, su demolición.

c) Declarar que no hay situación de ruina, prescribiendo las medidas pertinentes destinadas a mantener la seguridad, salubridad y ornato públicos del inmueble de que se trate.

En los dos últimos casos, el acuerdo determinará las obras necesarias que deba realizar el propietario (art.41.2 R.D.U.G.).

La resolución del expediente se notificará a todos los que hubieran sido parte en el mismo y a todos los moradores del inmueble, aunque no se hubieran personado.

Cuando se hubiese acordado la ejecución de obras, se fijará el término dentro del cual deban iniciarse, con la advertencia de que, si no se hiciese, la Administración las ejecutará (ejecución subsidiaria), pasando al obligado el cargo correspondiente.

Si se acordase la demolición del inmueble, se fijará asimismo el plazo en que haya de iniciarse. Si además hubiese peligro o riesgo inminente en la demora, la notificación dirigida a los ocupantes expresará el plazo para el desalojo del inmueble, con apercibimiento de desahucio por vía administrativa (art. 42.3 R.D.U.G.).

c) Procedimiento en el supuesto de ruina inminente

Cuando como consecuencia de comprobaciones realizadas por los servicios de la Administración, de oficio o en virtud de denuncia de particulares, o como consecuencia de escrito de iniciación del expediente de ruina, se estime que la situación del inmueble o construcción ofrece tal deterioro que es urgente su demolición y existe peligro para las personas o bienes en la demora que supone la tramitación del expediente, el ayuntamiento o el alcalde acordarán el desalojo de los ocupantes y adoptarán las medidas referidas a la seguridad de la construcción.

A tal efecto, recibida la instancia solicitando la declaración de ruina o la denuncia de cualquier persona, se dispondrá con carácter de urgen-

cia una visita de inspección, emitiéndose informe por los técnicos municipales, sobre las condiciones de seguridad y habitabilidad del inmueble. El informe propondrá, en su caso, la adopción de medidas excepcionales de protección, tales como apeos o apuntalamientos, que hayan de aplicarse con carácter inmediato. El ayuntamiento o el alcalde adoptarán la resolución que proceda en plazo de veinticuatro horas desde la recepción de los informes (art. 44.2 R.D.U.G.).

Si el dictamen técnico expresara la posibilidad de continuar ocupándose el inmueble, previa adopción, si procediere, de medidas de apeo o apuntalamiento, se proseguirá el expediente por los trámites normales. No obstante, se girarán las visitas de inspección que sean necesarias y, al menos, las que se hayan indicado en el informe técnico, por si variaran las circunstancias apreciadas al emitirlo o aparecieran otras nuevas que aconsejaran una decisión distinta. Finalizado el expediente, se mantendrá la vigilancia en los mismos términos que durante su tramitación, hasta el total desalojo del inmueble.

D) *Responsabilidad de los propietarios*

La declaración administrativa de ruina o la adopción de medidas de urgencia no eximirá a los propietarios de los inmuebles de las responsabilidades de todo orden que pudieran serles exigidas por negligencia en los deberes de conservación que les correspondan.

El expediente de ruina tiene por objeto constatar una situación de hecho puramente objetiva, independientemente de las causas o motivos que pudieran haberla originado, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan ser exigidas a los propietarios por negligencia en los deberes antes citados. Ello obliga a dejar al margen la actuación del propietario en relación con la situación del edificio²⁵, así como la del propio ayuntamiento en orden a la adopción de las pertinentes órdenes de ejecución de obras. En este sentido se manifiesta la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1984 (RAJ 5759):

«Teniendo por finalidad el expediente de declaración de ruina constatar un hecho objetivo independiente de las causas que lo han producido, es

²⁵ Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1982 (La Ley 523), de 21 de octubre de 1981 (RAJ 4532), de 26 de octubre de 1981 (RAJ 4639) y de 26 de enero de 1982 (RAJ 772):

«Ni la Administración ni la jurisdicción pueden entrar a discriminar si existen motivos de culpa del propietario por no llevar a cabo en tiempo oportuno las reparaciones necesarias para mantener el edificio en buen estado, sino declarar la existencia o no del estado de ruina, porque contra ese abandono o incumplimiento de sus obligaciones por la propiedad, pudieron los perjudicados accionar en la forma que por las leyes les autorice».

evidente que dentro del mismo no tienen cabida las exigencias de responsabilidad patrimonial de aquéllos que hayan sido causantes del estado ruinoso, sean los propietarios del edificio o terceras personas privadas o públicas, frente a las cuales podrán ejercitarse las acciones civiles, penales o administrativas que correspondan en los procedimientos pertinentes».

Para el reintegro de los gastos hechos por la Administración en la acción sustitutiva de la inactividad de los particulares, en supuestos de orden de conservación o de adopción de medidas de seguridad, se seguirá, en su caso, el procedimiento de apremio (art. 28 R.D.U.G.). 