

DECLARACIÓN DE RUINA Y ORDENES DE EJECUCIÓN

- **Supuestos de Ruina.**

- **Tipos de ruina establecidos por la Ley:**

La declaración administrativa del estado ruinoso de una construcción o parte de ella comporta la destrucción y constituye un acto de disciplina urbanística. Es una facultad de la Administración para intervenir en la edificación y el uso del suelo, como recalcan las Sentencias del T.S.J. de Baleares de 31-5-94 y 16-3-94, la del T.S.J. de Cataluña del 3-10-95 y la del T. de Madrid del 15-1-96.

El T.R.L.S. hoy Ley andaluza establece tres supuestos de ruina:

- a) Cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.
- b) Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.
- c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.

Frente a la escasa reglamentación en materia de ruina, circunscrita casi exclusivamente al art. 247 T.R.L.S. del 92, el Tribunal Supremo ha elaborado una abundantísima doctrina, prácticamente exhaustiva sobre la materia:

El concepto de estado ruinoso de una edificación, contenido en el art. 18 T.R.L.S. constituye, según viene declarando la jurisprudencia, un concepto jurídico indeterminado, criterio de valor y de experiencia a cuya concurrencia legal liga la precitada norma determinadas consecuencias jurídicas condignas de aquella calificación, que para ser aplicable a una construcción requiere la cumplida prueba de encontrarse esta comprendida en alguno de los supuestos que se recogen en el citado artículo como determinante del estado de ruina (S.T.S. 22-2-85).

"La ruina es una situación objetiva y por tanto independiente de la causa que la motiva" (cfr. T.S. S.S. 22-10-91, 22-1-92 y 17-5-93).

"Los incumplimientos de la propiedad para la reparación del edificio, que pudieran paliar o evitar su ruina, no tienen relevancia en este procedimiento que tiene la exclusiva finalidad de constatar un hecho, una realidad física, es decir, si el edificio se halla o no en estado ruinoso, con absoluta independencia de las causas que lo hayan motivado, que sí podrán tener incidencia en otros ámbitos (penal, civil o contencioso-administrativo)" (TSJ Asturias 30-4-96).

Para que proceda la declaración de ruina no es necesaria la concurrencia de los tres supuestos de ruina, sino que basta con que el supuesto de hecho sea encuadrable en uno solo de ellos para que la pretensión de declaración de ruina prospere.

1.- Ruina Técnica.-

El art. 247.2 en su letra b) establece el supuesto de ruina técnica por agotamiento generalizado de elementos estructurales o fundamentales.

Esta redacción viene del art. 183.2.a) del T.R.L.S. del 76 que habla del daño no reparable técnicamente por

medios normales y que sustituye en varias Comunidades Autónomas al art. 247.2 del T.R.L.S. del 92. En nuestra Comunidad Autónoma la Ley Andaluza 1/97 hace suyo el T.R.L.S. del 92, no obstante la situación es inalterable en ambos casos, ya que la jurisprudencia del Tribunal Supremo de manera reiteradísima ha adoptado como criterio delimitador de daños no reparables técnicamente por medios *normales* "*el agotamiento de las estructuras y elementos básicos del edificio*". Esta doctrina del Tribunal Supremo vino a considerar una interpretación restrictiva del art. 183.2.a) del T.R.L.S. del 76, debido a que un edificio no se encontraba en estado de ruina simplemente porque no pudiera ser reparado por medios normales, era además necesario que presentase un agotamiento de sus elementos estructurales. Este es un dato que, según el propio Tribunal Supremo, sentencia 22-4-85, solo puede constatarse tomando en consideración "*Las características de la edificación y la importancia cualitativa y cuantitativa de los daños y reparaciones a efectuar en aquellas, puesto que las modernas técnicas constructivas permiten conceptuar de normales o usuales supuestos de obras que antes no merecían tal caracterización*".

El concepto aportado por el art. 247.2.b) de agotamiento generalizado ha sido matizado por la jurisprudencia en repetidas ocasiones. El Tribunal Supremo señala que "*para concurrir en el supuesto propio de la ruina técnica, es preciso que la construcción está en situación de agotamiento de sus estructuras y elementos básicos que impongan demoliciones generalizadas e importantes para luego reconstruir partes principales*" (Cfr. TS SS 11 y 22 Oct. 1986 y 21 Dic. 87 . 25-1-93). De esto se pueden sacar como conclusión que los daños que dan lugar a agotamiento son los que precisarían de demolición y reconstrucción.

Las jurisprudencia ha matizado este supuesto en otras sentencia: "*No son solo daños computables a efectos de una declaración de ruina aquellas cuya reparación exijan razones de seguridad del edificio, sino también los que impidan una normal habitabilidad del mismo*" (T.S. 3ª. Secc. 1ªm S., 27-2-89). Con lo que se matiza el concepto de "elementos fundamentales" abarcando aspectos no solo estructurales o de estabilidad. En sentido parecido va la sentencia del Tribunal Sup. 22-4-88 que concluye *es jurisprudencia reiterada que cuando, para realizar las obras, sea preciso que el inmueble se desaloje de sus ocupantes, ello constituye causa de ruina*.

El T.S. ha dicho que una vez declarado el estado de ruina de una edificación, es imponible la imposición a la propiedad de cualquier obligación relativa a la ejecución de obras que puedan suponer su conservación. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el art. 27 R.A. 21 7 de 23-6-78 es posible la adopción de medidas de seguridad en el caso de que el inmueble pueda seguir ocupado para evitar daños a las personas), pero esas obras no podrán ser contabilizadas a efectos de determinar si superan o no el 50% del valor del edificio, cara a establecer una concurrencia de causas con el art. 247.2.a.).

2.- Ruina económica.-

Queda definida por el TRLS en su art. 247. 2.a) en el que se enuncia que: "*Cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno*" se declarará estado ruinoso.

Este supuesto tiene por finalidad poner un límite al deber del propietario de mantener la edificación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y este deber, que forma parte del contenido normal del derecho de propiedad, cesa cuando no resulta socialmente justificado hacer un gasto que pueda tacharse de desproporcionado en atención al estado actual, no pretendiendo reaccionar ante una situación de peligro.

En este caso no aparecen muchas dudas en cuanto a la apreciación del artículo, puesto que se trata de un nuevo problema de hecho que tiene únicamente que centrarse en la valoración de dos elementos: reparación y edificio. No obstante conviene indicar cuales son los elementos que se contabilizan de cara a establecer el montante de la reparación. Estas obras son "*las que necesita un inmueble para obtener unas normales condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad, incluyendo el beneficio industrial y las cargas fiscales, pero no las partidas propias de ornato y embellecimiento*" (TS sentencias 22-3-94, 18-4-94, 19-4-94,

1-2-93, 2-2-93 y 21-12-93). En estas obras no se tendrán en cuenta las modernizaciones y mejoramientos, ya que no deben comprenderse en el concepto de dotar de habitabilidad al inmueble, añadirle aspecto o comodidades que nunca tuvo (TS 26-3-87 y 1-9-89). Otra circunstancia a tener en cuenta es que la Ley no exige cuantificación pormenorizada de los gastos de reparación sino justificar que el montante total supera el 50% del valor actual del inmueble (TS 26-10-93).

La valoración del inmueble, deberá hacerse respecto a su valor "actual", lo que implicaría aplicar los correspondientes coeficientes de reducción por antigüedad, uso y estado de conservación, (TS 8-2-93). Existen varias tablas de depreciación confeccionadas por organismos públicos y colegios profesionales, a ser posible sería conveniente utilizar los confeccionados por la administración competente de ser posible.

3.- Ruina urbanística.-

Sobre este supuesto regulado en el art. 247 del TRLS 92, en virtud del cual se declaraba el estado ruinoso cuando se requería la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación, se encuentran escasos pronunciamientos en las sentencias que en los últimos años han dictado los Tribunales Superiores de Justicia. La redacción de este artículo viene de la interpretación que hizo la jurisprudencia del art. 183.2.c) del TRLS del 76 (hoy en vigencia en muchas Comunidades Autónomas), cuya redacción imprecisa debe lugar a la posible arbitrariedad de la Administración Municipal.

La ruina urbanística no persigue exclusivamente, como era la finalidad en los otros casos de ruina, garantizar la seguridad de personas o bienes, sino también suprimir edificaciones que sean contrarias a las determinaciones del plan urbanístico. Esta aseveración, aunque no haya sido plasmada en la jurisprudencia, puede desprenderse con facilidad de los fallos judiciales. Así, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3-10-95, se niega la concurrencia de la causa de ruina urbanística debido a que a pesar de tratarse de un edificio disconforme con el Plan General vigente, se puede realizar en él obras de consolidación, reparación o modernización que resultaran conformes a las Ordenanzas Urbanísticas.

• Sobre la Ruina Inminente.-

El régimen jurídico de la declaración inminente del estado de ruina legal viene regulado en el art. 247.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

La ruina tiene carácter inminente, como pone acertadamente de relieve la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas *"al presentar un peligro inmediato para los ocupantes del inmueble hasta el punto de exigir el desalojo inmediato de los mismos"* (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 1-6-94). Se trata indefectiblemente de "un peligro inmediato" que como nos recuerda otra Sentencia del Tribunal de Murcia, la de 27-11-96, tiene como consecuencia que *"se requiera la urgente actuación de la autoridad municipal para que adopte las medidas necesarias en orden a impedir daños a las personas y los bienes"*.

Este supuesto de ruina se caracteriza por las notas accidentales de su urgencia y peligro por razón de la seguridad pública, tal y como recogen las Sentencias del Tribunal Superior de Cataluña de 25-10-96 y del Tribunal Andalúz de 28-10-96, en las que además se trae a colación abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo. Es especialmente rigurosa la mencionada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la que además de declararse que *el estado de ruina inminente no es como ha precisado la jurisprudencia en nuevo estado de ruina distinto a los otros tres que se enumeran en la Ley del Suelo, sino que es una nueva modalidad de ese estado de ruina*, se cita a la Sentencia del Tribunal Supremo de 25-6-91, para además aclarar:

"el carácter inminente de la ruina deriva de que el estado del edificio hace razonablemente previsible que una demora en la demolición puede dar lugar a un derrumbamiento inmediato originando así un peligro que no

tiene por que ser arrastrado. La previsibilidad del derrumbamiento es la nota fundamental de este tipo de ruina, siendo de añadir que para apreciarla han de tenerse en cuenta las exigencias prioritarias de la seguridad de las personas y aún de las cosas, seguridad esta que ha de servir para resolver dudas".

Para poder declarar la ruina con este carácter el Tribunal Supremo ha exigido que los presupuestos y circunstancias que la legitiman queden suficientemente acreditados y, en segundo lugar, que la actuación administrativa se ajuste a los principios de proporcionalidad y congruencia. Estos requisitos no han sido formulados de manera expresa por la reciente doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia. Si bien es cierto que la Sentencia del Tribunal Catalán de 25-10-96 aboga por una interpretación restrictiva de la facultad, que considera excepcional, lo que resulta del todo coincidente con la Sentencia del Tribunal Supremo de 22-12-76, que había calificado la ruina inminente como una "medida de excepción".

Esta clase de ruina se puede declarar sin necesidad de que se tramite un expediente contradictorio, ya que su declaración no admite dilaciones. Por tanto, es posible prescindir de la tramitación del procedimiento de ruina y que se omita la audiencia a los interesados. Este planteamiento resulta del todo coincidente con la jurisprudencia de nuestro mas Alto Tribunal: Sentencias de 23-9-96, de 1-7-67 de 3-3-75, de 17-5-75 y de 14-1-80, en las que se viene a decir de variadas maneras que no se requiere ningún requisito de forma para la producción de tales acuerdos municipales declarativos de ruina inminente, basados en urgencia y peligro en la demora.

• **La unidad predial y la ruina parcial.**

El concepto jurídico de ruina se refiere al estado de una finca concreta de manera global; por tanto, lo excepcional es que se declare la ruina de una parte del inmueble. Esta afirmación nos la encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 13-11-96, en la Sentencia del T.S. de Cataluña de 10-11-96, que se refiere a la ruina parcial, como un supuesto de excepción a la regla, que se ha venido a llamar "principio general de unidad predial", que la citada Sentencia, siguiendo la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo define:

"...el concepto de unidad predial, según el cual todos los elementos arquitectónicos, estructural o funcionalmente relacionados forman un cuerpo constructivo único y por ello la declaración de ruina se extiende a toda la edificación con independencia de que el estado ruinoso se presente en toda la obra construida o solamente en parte de ella..."

La constatación de la unidad predial se configura así como el límite a la posibilidad de declarar la ruina parcial de un inmueble, e inversamente, en caso de que no cupiera apreciar tal unidad predial, podría declararse perfectamente la ruina con alcance parcial.

Siendo como se ha dicho la unidad predial la regla general, todo intento de fragmentación o división debe ser objeto de una suficiente justificación.

La justificación se encuentra según la doctrina jurisprudencial, sentada por el Tribunal Supremo, entre otras muchas recientemente, en las Sentencias de 1-6-1993, de 17-2-1987 y de 13-3-1989 y recogida por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en Sentencia de 30-9-96, y en la del Tribunal Superior de Baleares de 16-3-94:

"... cuando existen cuerpos de edificación independientes y de utilización separada, susceptibles de declaración independiente de ruina siempre y cuando el cuerpo de edificación excluido tenga en sí mismo y aisladamente considerada una importancia arquitectónica y característica similar o aproximada a la parte que le declare en ruina, es decir, que no son un elemento accesorio complementario cuya construcción no esté justificada por sí misma y cuya conservación no resulta de algún modo incompatible con la reconstrucción del resto".

Existe la posibilidad de declarar un inmueble en ruina parcial si éste se compone de elementos independientes, tanto desde el punto de vista constructivo como desde el funcional, pues el derribo de una de sus partes no impediría el normal desarrollo o la entera utilidad del resto.

- **Prevalencia de los informes.**

El acto administrativo de declaración de ruina encuentra su causa o presupuesto en una situación de hecho, para cuya apreciación son esenciales los informes periciales a valorar como previene el art. 632 LEC (TS SS 29-1-91, 22-1-92, 14-6-93 y 3-2-94).

Desde este enfoque de bondad presupuesto de los informes cabe señalar los emitidos por los técnicos municipales, cuando no actúan en defensa de los intereses patrimoniales públicos, así como de los peritos procesales en general y producidos por insaculación, en particular (TS AA 11-2-97, 27-4-92, 1-6-92, 23-11-92 y STS 2-2-93).

Esta independencia de interés le inviste al perito de una apriorística fiabilidad en sus apreciaciones, sin embargo no es la única prevalencia a tener en cuenta para la mayor credibilidad supuesta.

El carácter dinámico y evolutivo de la ruina deriva en que las valoraciones a tener en cuenta son las mas cercanas al momento en el que se decide, resultando preferentes los dictámenes de los peritos procesales sobre los de los técnicos de la administración, pues reflejan mas exactamente el estado último de la edificación (TS SS 2-1-92, 24-6-92, 5-4-93 y 17-5-93).

Otro orden prevalente que contribuye a baremar presentas bondades de los dictámenes es el establecido en atención al grado académico acreditado del perito informante.

Elemento de orden es también la bondad del dictamen manifestada por la precisión con que se realiza el mismo, hasta el extremo de superar en grado de fiabilidad, al elaborado de forma ambigua, balbuceante o no razonado por técnico de superior grado académico o de presuuesta mayor imparcialidad.

Por último, otro aspecto a contemplar en caso de igualdad en todas las anteriores características, es la *consideración de la mayoría*.

Aspectos de trascendente importancia en el arte de la pericia radica en los criterios con que se aborda la resolución del informe.

Sin ánimo de ser exhaustivo en la exposición, toda vez que en su mayor medida los criterios pertenecen al bagaje cultural que todo perito, en su labor profesional ha de ir adquiriendo, pero si con la única finalidad de plantear posibilidades de reflexión válida tanto a peritos como a quien corresponda juzgar en el desarrollo del procedimiento, entendemos que entre tales criterios o requisitos han de contenerse los siguientes:

- Competencia
- Fundamentación
- La certeza
- La causalidad
- Precisión
- Claridad
- Acto procedimental administrativo.

Atendiendo a los dictámenes que la legislación precisa, establecemos que debe abarcarse los siguientes aspectos:

- 1.- Propietarios e inquilinos y locales no habitados o desocupados.
- 2.- Descripción del edificio. Entorno. Edad. Actuaciones sobre él y fechas.
- 3.- Sistema constructivo y estructural. Materiales. Implicaciones.
- 4.- Situación del edificio según Planeamiento y Legislación urbanística.
- 5.- Situación del edificio según protección del Patrimonio Histórico y Artístico.
- 6.- Señalamiento de daños y obras de reparación necesarias. Valoración del análisis.
 - En estructura horizontal.
 - En estructura vertical.
 - En elementos no estructurales.
- 7.- Valoración del edificio: Valor actual.
- 8.- Valoración de las obras de reparación. Capítulos.
- 9.- Consideración de las actividades industriales coadyuvantes a la reparación y su fiscalidad.
- 10.- Porcentaje del coste de las reparaciones respecto al valor actual del edificio.
- 15.- Observaciones finales.
- 16.- Resumen técnico.

- **Declaración de ruina y deber de conservación**

- **La declaración de ruina como límite al deber de conservación.-**

La declaración de ruina supone la cesación del deber legal de conservación establecido en los artículos 21.1 y 245 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en la medida que dicho deber resulta incompatible con la situación ruinosa del edificio. 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 (art. 247 del Texto Refundido de la ley del Suelo de 1992). 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 edificio. Con la misma claridad con la que lo ha sostenido el Tribunal Supremo se encuentran estas afirmaciones en los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

A modo de ejemplo sirven de muestra los siguientes pronunciamientos extraídos de las Sentencias citadas:

"Los artículos 21.1 y 245 del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana imponen a los propietarios de construcciones el deber de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Y el Tribunal Supremo en su doctrina jurisprudencial afirma que este deber tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina". Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja de 16-1-96.

"Que el límite del deber de conservación se halla en la declaración de ruina, por cuanto que cuando resulta procedente la demolición del edificio se extingue por incompatibilidad el deber de conservación, de tal forma que la orden de reparación no puede tener virtualidad para enervar los efectos extintivos del deber de conservación que van ligados al estado de ruina". Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20-1-97 número 7/97.

Este deber urbanístico de conservación se configura asimismo como parte integrante del contenido del derecho de propiedad inmobiliaria, de modo que este derecho resulta delimitado bajo el prisma de la función social (art.33 de la Constitución). Esto se traduce en la facultad de la Administración de imponer ciertos deberes o condicionamientos para el ejercicio de las facultades atribuidas al derecho de propiedad, lo que viene establecido en función del momento histórico concreto ante el que nos encontremos. La inclusión del deber de conservación de los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos en el contenido normal del derecho de propiedad es una afirmación que se recoge en las Sentencias de los Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas. Los Tribunales de las Comunidades Autónomas también han reconocido que al tratarse de un elemento del derecho de propiedad, su imposición no da lugar a indemnización, toda vez que dicha obligación no constituye una privación singular de la propiedad o de cualquier interés patrimonial legítimo sino mera regulación del ejercicio de un derecho. Se reseñan aquí, por su claridad, los siguientes pronunciamientos judiciales:

"Por ser doctrina jurisprudencial constante e inalterada, interesa insistir que dentro del contenido del derecho de propiedad inmobiliaria se integra el deber legal urbanístico de los propietarios de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (art. 76, 87-1 y 181 del Texto Refundido de 9-4-76, como con posterioridad establecen los artículos 113, 129.1 y 251 del Decreto Legislativo 1/90 de 12-7, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, cuyo deber tiene su límite temporal o cesación cuando resulta procedente la demolición en virtud de la aparición de una situación de ruina" Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10-4-95.

"Ha sido el Tribunal Supremo en múltiples resoluciones, entre otras las de 22-1- y 24-6 de 1992 (RJ 764 y RJ 5313) de 8-6- y 27-7-93 (RJ 4518 y 5589) y 18, 19 y 25-4-94 (RJ 2814, 2297 y 300), que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria (arts. 76 y 87.1 Ley del Suelo de 9-4-76) se integra un deber legal urbanístico de los propietarios de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, cuyo deber tiene su límite temporal o cesación cuando resulta procedente la demolición en virtud de la aparición de una situación de ruina. Con arreglo a tal doctrina resulta patente que el bien jurídico tutelado es la necesidad de conservación de los edificios en buen estado (art. 181.1 Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9-4-76, art. 253.2. Decreto Legislativo 1/1990, refundición de la normativa básica vigente en Cataluña) a fin de proteger a las personas o a las cosas a quienes podría perjudicar el deficiente estado físico del inmueble".

Como apunta esta última Sentencia, en el caso del deber de conservación lo que se tutela o protege es la necesidad de mantener los edificios en buenas condiciones. Sobre el bien jurídico protegido también se pronuncian la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12-7-96, la Sentencia del T.S. de Baleares de 31-5-94 y la Sentencia del T.S. de Baleares de 16-3-94, ésta última dice literalmente:

"Nuestro ordenamiento –arts. 76 y 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976– y arts. 5 a 8 del TR 26-4-92 da lugar a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornatos públicos –art. 181.1 del citado Texto y hoy art. 21 del TR 1992– y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la imagen urbana. Resulta así claro que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria se integra un deber legal, un deber urbanístico. Este deber tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina –art. 183 del Texto Refundido 1976 y 243 a 245 del TR 1992–, pues cuando resulta procedente la demolición del edificio se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación" (SSTS de 12-5-87 –5515–,

20-12-88 -10047-, 28-11-89 -8366-, 19-2 y 13-3-90 -1323 y 1961-, 17-6 y 23 de 1991 -5248-).

Mientras que en el supuesto de la ruina la finalidad de la declaración es otra: proteger la seguridad de las personas o cosas del derrumbamiento posible de una construcción.

A estos bienes jurídicos protegidos, en el supuesto del deber de conservación de un edificio, habría que añadir que se intenta proteger adicionalmente la llamada "imagen urbana", según vienen afirmando las Sentencias que se ha citado.

• **Determinación del momento de la exclusión del deber de conservación. La posible compatibilidad del estado ruinoso del edificio con la realización de ciertas obras.**

Si bien se ha constatado con carácter general que la situación de deterioro de un edificio, que su estado de ruina, extingue el deber de conservar el inmueble y por tanto hace innecesario e incompatible cualquier actuación administrativa tendente a que al particular se le obligue a realizar obras de conservación, sucede, en ocasiones, que en el curso de la tramitación de un expediente de ruina, o antes de incluso de su incoación, y a pesar de comprobarse técnicamente el estado ruinoso, la Administración ordene ejecutar concretas obras de reparación sobre el edificio.

Esto plantea dos problemas distintos: por un lado, se trata de dilucidar en que momento se ha de entender que finaliza el deber de conservación, para lo que se pueden aportar al menos tres soluciones distintas: la extinción se produce bien por la mera situación fáctica de ruina, bien por la incoación del expediente administrativo declarativo de la misma, o por el acto administrativo por el que se declara tal ruina; de otra parte, siendo evidente que la realización de obras de conservación que persiguen el mantenimiento en buen estado de un edificio resulta totalmente contradictoria con el hecho de que, en breve, el edificio en cuestión será demolido por haber sido declarado en ruina o ser objeto, o susceptible de serlo, parece, sin embargo, posible que en algunas circunstancias y bajo ciertas condiciones se requiera la realización de determinadas obras provisionales.

La jurisprudencia de los Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas que se ha ocupado en los últimos años de estas cuestiones aporta diferentes soluciones a estos problemas.

Así con respecto a la compatibilidad del estado de ruina con determinadas obras se ha llegado a afirmar en la Comunidad Autónoma de La Rioja, Sentencia de 16-1-96:

"Los artículos 21.1 y 245 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana imponen a los propietarios de construcciones el deber de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Y el Tribunal Supremo en su doctrina jurisprudencial, puesta de manifiesto, entre otras, en las Sentencias de 12-5-87, 20-12-88, 28-11-89, 19-2- y 13-3-90, 17-6 y 23-7-91 y 22-1-92, afirma que este deber tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina".

"Esta extinción del deber de conservación no es obstáculo para la viabilidad de la imposición de obras o reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional o excepcional con la finalidad de atender a la seguridad e incluso salubridad del edificio en tanto está habitado o en pie. Obligación que también existe aunque se trate de un edificio en estado de ruina declarado monumento histórico-artístico" (Sentencias del T.S. 18-5-82 -3909-, 20-7-87 -75366- y 6-2-1990 -955-)

Aparentemente, en contradicción con este pronunciamiento, Sentencias como las del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20-1-97, parecen negar cualquier efectividad de la orden de ejecución estando incurso el edificio en un proceso de ruina. También en las Sentencias del Tribunal de Asturias de 27-2-96 se recurre una orden municipal por entender que son improcedentes las obras de reparación del edificio pendiente la resolución definitiva del expediente de ruina. En este caso no se aprecia dicha incompatibilidad,

no porque ésta no se afirme en términos generales, sino por cuanto en la realidad del supuesto enjuiciado no concurría la situación de ruina.

Del mismo modo en el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sentencia de 30-12-96, se anularon varias órdenes de ejecución, porque se entendía que no debían soportarse por los propietarios que se encontraban en una situación legal de ruina. Los recurrentes alegaron que no se trata de obras urgentes y que carecían de carácter provisional.

En síntesis puede constatarse que la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia mantiene, como excepción a la incompatibilidad de las órdenes de ejecución y la situación de ruina de una edificación, que aquellas tengan un carácter urgente y provisional o también calificadas en alguna Sentencia como "medidas de seguridad". Como por ejemplo en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la Sentencia de 23-2-95 en un estado de ruina anula unas órdenes de ejecución:

"...todo ello sin perjuicio de las facultades del Ayuntamiento para ordenar las medidas que fueran procedentes para garantizar en todo caso la seguridad de personas y bienes".

Debe concluirse, por tanto que, con independencia del resultado del expediente contradictorio de ruina que al efecto pueda iniciarse y cuyo pronunciamiento no puede verse mediatizado por la presente resolución, hay suficientes indicios demostrativos de una aparente situación de ruina real del edificio que hace decaer la obligación de su propietario de realizar las obras de reparación ordenadas en el decreto impugnado, todo ello sin perjuicio de las facultades del Ayuntamiento para ordenar las medidas que fueran procedentes para garantizar en todo caso la seguridad de personas y bienes.

Una postura que tercia en la polémica sobre compatibilidad entre las obras de seguridad y de salubridad impuestas en órdenes de ejecución a un edificio que se encuentra en estado ruinoso es la que cabe extraer de la reciente Sentencia del T.S. de Justicia de Andalucía de 21-1-97. En esta Sentencia, de manera mas juiciosa, prudente y ponderada parece que se evita establecer una regla o principio general y se refiere mas a una solución del caso concreto. Aunque bien es cierto que no se tiene ninguna duda en afirmar la legalidad de una orden de ejecución adoptada sobre un edificio ruinoso si no se ha iniciado el correspondiente procedimiento de ruina:

"En principio 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 un caso en el que, como el presente, cuando se produjo la orden de realización de obras no se había solicitado todavía la ruina del inmueble". Tanto la legislación aplicable, arts. 181, 183 y concordantes de la Ley del Suelo de 9-4-76 –hoy arts. 21 y 247 del nuevo texto Refundido de 1992 y concordantes–, como la jurisprudencia interpretativa (Sentencias del T.S. de 8-2-88, 27-1-89 y 17-6-91), permiten sostener la legalidad de las medidas administrativas que impongan a los titulares de fincas urbanas la realización de obras de seguridad y de salubridad en cualquier situación, máxime si están habitadas. Ahora bien, cuando se hubiese abierto el expediente de realización de obras y paralelamente se incoe un expediente de ruina, en tal caso la solución que proceda dar, en cuanto a las obras exigibles, depende del caso concreto, bien entendido que dichas obras serán las adecuadas a conseguir un estado de seguridad, para impedir posibles daños a las personas o bienes, y no aquellas que intenten una consolidación del edificio."

En la doctrina también se encuentran opiniones al respecto; el deber de conservación, en tanto que institución jurídico social, no cede ante el límite impuesto por causas fácticas del objeto, sino que mientras no cese el derecho a la propiedad sobre el objeto, por extinción física de éste, no tiene por qué cesar el deber de conservación.

- **La declaración de ruina y su carácter de acto reglado.**

La declaración de ruina se contiene en un acto administrativo que tiene en todo caso carácter reglado, toda vez que se trata de una verificación de la pura situación física de un inmueble en un tiempo determinado. Se trata, por tanto, de una concreción o subsunción de los supuestos previstos en el art. 247 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, lo que no se puede realizar automáticamente, sino en virtud de una comprobación que se llevará a cabo mediante una tarea de interpretación de la Administración, basada en la prueba y en la valoración del edificio realizada por medio de los informes de los técnicos.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido constatando ese carácter reglado de la ruina urbanística, a pesar de la dificultad de su determinación, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado. Entre otras puede citarse por su claridad la Sentencia de 22-2-82 en la que se dice expresamente: "el fundamento de la declaración de ruina de una edificación, como acto administrativo municipal reglado de policía urbana".

A pesar del cuidado de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina en señalar esta cualidad del acto declarativo de la ruina, que conduciría a reconocer el derecho de los propietarios que se encuentren en uno de los supuestos de ruina previstos en la norma, los pronunciamientos de los últimos años de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas resultan bastante parcos y escuetos en este aspecto. Si bien es cierto que se reconoce unánimemente el carácter objetivo de la ruina, con independencia de las circunstancias que motivan tal hecho, se da por supuesto en todos los casos la naturaleza reglada del acto por la que tal estado físico se declara. Parece que los tribunales autonómicos lo que quisieran únicamente resaltar es la independencia de las causas que originan la ruina para proceder, ineludiblemente, a la declaración de tal estado. En cualquier caso, no se explica y resulta criticable que los Tribunales hayan omitido cualquier referencia a esta cuestión.

En la Sentencia de Andalucía a 12-4-96 num. 499 se puede leer: "Por otro lado se establece que es un hecho objetivo, porque la declaración del estado de ruina se produce cualquiera que haya sido la causa que ha llevado el edificio a tal situación; es decir, tanto la causa sea la postura desidiosa de la propiedad que no ha realizado obra alguna, como si ha actuado de forma intencionadamente pasiva en la realización de las obras de reparación necesarias, dando lugar con ello al deterioro del edificio hasta el punto que proceda su declaración de Ruina" (Sentencia del T.S. de 7-11-90 y 1-7-92).

El carácter evolutivo de la situación de ruina.-

En conexión con el carácter objetivo de la declaración de ruina, como pura constatación física de la realidad, los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas se preocupan por afirmar la naturaleza dinámica y evolutiva de tal situación de ruina. Así lo reconocen las Sentencias del T.S. de Justicia de Andalucía de 20-1-97.

• **Órdenes de ejecución.**

La causa pública de la imposición del deber de conservación no deja de ser un tanto decimonónica, estética e higienista –mas que económica– como corresponde a la literatura primera que inicia las ordenanzas de policía urbanística. El artículo 245 LS dice:

- 1.- Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.
- 2.- Los Ayuntamientos y en su caso los demás organismos competentes, ordenarán de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación de plazo de realización.

Órdenes de ejecución para la conservación de estas condiciones que, según el art. 246.2 LS, solo podrán ser costeadas por los propietarios "si se contuvieran en el límite del deber de conservación que les corresponde" y

por cuenta de la entidad que lo ordene "cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general".

Por contra, aparece también como deber positivo de hacer de la propiedad, la obligación de hacer lo necesario para conservar la cosa o el bien creado o heredado; y, por tanto, como deber u obligación de no hacer daño, no destruirlo o no inutilizarlo, por cuanto, en ese caso, dejaría de cumplir la función social para la que fue legitimado en su génesis, creación, explotación y vida útil. Este deber positivo de conservación y mantenimiento de los bienes patrimoniales crea, pues, el corolario del deber de la negación del derecho a destruir o dañar la cosa propia, como un deber de impedir el ejercicio de un presente derecho a arruinar, dañar o inutilizar la riqueza del país; en cuanto a que ésta cumple una definitiva utilidad y función sociales que son las que delimitan el contenido normal de la propiedad y su ejercicio en el interés general. Mas aún, el incumplimiento del deber de conservar, el no hacer por omisión para facilitar el daño o el hacer negativo de destruir, atentar o procurar su inutilización, serán castigados por la Ley penal, conforme al artículo 46 CE.

Esta finalidad de la orden de ejecución, como figura tendente a posibilitar el mantenimiento en buen estado de las edificaciones, es una constante histórica, al formar parte inseparable del derecho de propiedad, como una de las obligaciones del mismo.

El Código Civil regula en su art. 389:

"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."

No resulta sorprendente observar que el propio Código Civil regule este deber de conservación junto a la ruina, como alternativa a la demolición del edificio, y ello porque el deber de conservación ha estado y sigue estando contemplado desde la dialéctica del deber de conservación frente al deber de demolición.

En principio la alternativa "o se repara o se demuele" del art. 389 no puede ser mas correcta, ya que lo que obliga es que no se mantenga esa situación de peligro, bien sea demoliéndose o reparándose. Por ello no puede criticarse tal opción que solo obliga a eliminar la situación de peligro. Lo que sucede es que sobre esta alternativa juegan una serie de factores de diversa índole que condicionan la elección entre una de las dos opciones.

Y entre estos factores que condicionan la elección entre la conservación y la demolición el que mas influencia tiene es el derivado de la relación civil surgida del contrato de arrendamiento.

Cualquier conocedor de la realidad urbanística sabe que casi todo el problema práctico y jurisprudencial de las órdenes de ejecución se desenvuelve al amparo de la relación arrendataria entre propietarios e inquilinos, y, como perspectiva de ambos, la posibilidad o el temor a la declaración del inmueble en ruina.

Así observamos que el deber de conservación ha girado históricamente y sigue girando en torno a tres conceptos mutuamente relacionados: la obligación de conservar en buen estado los edificios (orden de ejecución), la facultad de derribarlos (ruina) y sobre estos dos facultades se desenvuelve el contrato de arrendamiento, con el régimen jurídico definido en la Ley de Arrendamientos Urbanos.

En un gran número de casos, la orden de ejecución es el instrumento que utiliza el inquilino, conocedor de esta vía, con el fin de que el propietario-arrendador le arregle la vivienda. Además, casi toda la jurisprudencia surge de recursos interpuestos por los propietarios que pretenden la declaración formal de ruina, con el fin de extinguir los contratos de arrendamiento, al amparo de lo previsto en el art. 114 num. 10 de la LAU.

En el fondo el problema radica en la congelación de las rentas que impuso en su día la LAU, lo que supone un gran avance social, ya que los inquilinos con rentas congeladas son, en su gran mayoría, gentes con bajo nivel de recursos, muchos de ellos pensionistas, si bien debe criticarse que esta medida social la soporte únicamente

el propietario del inmueble, que no es necesariamente una persona adinerada, cuando en realidad debería ser costeadado por todos los ciudadanos en función de la capacidad económica de cada uno (art. 31 de la Constitución).

Al margen de estas valoraciones, siempre discutibles y opinables, lo cierto es que el contrato de arrendamiento ha condicionado y absorbido todo el juego y desenvolvimiento de la orden de ejecución como figura jurídica. Tal es así que la generalidad de la doctrina ha reaccionado contra esta visión unilateral de la orden de ejecución, concebida como contrapuesta a la ruina.

Pese a esta corriente doctrinal, lo cierto es que la legislación y la jurisprudencia ha avanzado poco. La orden de ejecución sigue siendo considerada como un acto de gravamen, en cuanto impone una obligación al propietario de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles o, mas correctamente, en cuanto concreta y hace exigible la obligación genérica de todo propietario de mantener las construcciones y terrenos en las debidas condiciones.

CASO PRÁCTICO DE RUINA

ANTECEDENTES:

El presente supuesto comprende un caso en el que concurren dos tipos de ruinas: ruina inminente de un elemento aislado y ruina económica de la totalidad de la edificación.

Mediante oficio el Ayuntamiento de Hinojares solicita al ATIEM emisión de un informe sobre el estado ruinoso de una casa situada en el casco urbano de Hinojares, con la urgencia necesaria por la posible existencia de peligro. La petición de informe es motivada por las quejas de los vecinos que sostienen que el inmueble ocasiona situación de peligro a los paseantes.

El 1 de Enero de 1998 se realiza visita de inspección detallada del inmueble, en compañía del Sr. Alcalde.

INFORME:

En la visita se constatan los siguientes aspectos:

- La casa es antigua y se constituye de dos plantas y cámara. Su construcción es de muros de mampostería y tapial y forjados de escuadrías de madera. La cubierta está formada por rollizos de madera y entramado de cañas sobre las que descansan las tejas.
- La vivienda presenta estado de abandono en todas sus plantas, con un estado de conservación malo y deficientes condiciones higiénicas.
- La cubierta aparece alabeada en algunas zonas, apreciándose desde el interior varios huecos que permiten la entrada de agua.
- Existen grietas en muros portantes pero no presentan gran profundidad, y se aprecia en ellos cierto desplome más propio de su construcción que del deterioro.
- Se aprecia que la chimenea que se adosa a la edificación ha perdido su cohesión con el muro en su tramo superior y podría sufrir desprendimientos por causa de temporales de viento.

CONCLUSIÓN:

De lo antes expuesto se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- La vivienda se encontraba en situación de ruina económica, ya que habría que reponer saneamiento, revestimientos, solados, alicatados, carpintería, cerrajería, instalaciones de electricidad, fontanería, sanitarios, vidrios, pinturas y se debería rehabilitar las zonas de la cubierta en mal estado. Se procedió

a una valoración porcentual de esos daños y a una valoración del edificio aplicando coeficientes correctos por antigüedad, calidad y estado de conservación utilizados por la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía. Una vez comparados ambos valores porcentuales se constata que el valor de reposición supondría un 137% del valor actual del inmueble, lo que al superar el 50% necesario al que se refiere el art. 247.2.a) del TRLS, dictamina que el inmueble se encuentra en situación de ruina económica. Fijando un plazo de nueve meses para su demolición por el propietario.

- Para evitar posibles daños a los viandantes se dictamina la conveniencia de demoler el tramo superior de la chimenea, para lo cual se establece un plazo de tres meses.



Se indicó la obligación de incoar el oportuno expediente de ruina conforme a lo establecido en los art. 18 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística, con carácter previo a la declaración de ruina.