

LA RUINA INMINENTE: SU TRATAMIENTO EN LA JURISPRUDENCIA RECIENTE

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. CONCEPTO: 1. La existencia de un deterioro importante en el inmueble; 2. La existencia de un peligro actual y real. — III. EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE RUINA INMINENTE: 1. La iniciación del procedimiento; 2. Tramitación del procedimiento; 3. La resolución del procedimiento; 4. La adopción de medidas de seguridad. — IV. EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN EN CASO DE ILEGALIDAD DE LA DECLARACIÓN DE RUINA INMINENTE. — V. LA DECLARACIÓN DE RUINA INMINENTE DE LOS EDIFICIOS PERTENECIENTES AL PATRIMONIO HISTÓRICO.

I.- INTRODUCCIÓN

El art. 247 de la Ley del Suelo (1) (de ahora en adelante LS) de 1992 recoge en su apartado 4.º el supuesto de estado ruinoso conocido con el nombre de ruina inminente. Este precepto, copiado de las leyes del suelo anteriores (art. 170,4 de la LS de 1956 y art. 183,4 de la LS de 1976), dispone al respecto lo siguiente: «Si existiere urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la ha-

(1) La reciente sentencia del Tribunal Constitucional dictada el pasado mes de marzo resolviendo los recursos de inconstitucionalidad n.ºs 2477, 2479, 2481, 2487 y 2488/90; y 2337, 2341, y 2342/92, acumulados, ha declarado inconstitucional y nulo, entre otros muchos preceptos, el apartado 3.º de la Disposición final única de la Ley del Suelo de 1992. Esta Disposición consideraba de aplicación supletoria, a falta de regulación específica por las Comunidades Autónomas, aquellos artículos de la Ley que no eran de carácter básico o de aplicación plena (enumerados en los dos primeros párrafos de dicha Disposición final), entre los cuales se encuentra precisamente el art. 247, cuyo apartado 4.º es objeto de examen en este trabajo. Esta sentencia ha venido, por consiguiente, a declarar inconstitucional y nulo dicho artículo al haber sido adoptado por el Estado con eficacia supletoria. Dicha declaración se basa en el hecho de que la Ley «ha alterado el sentido propio de la cláusula de supletoriedad» del Derecho estatal establecida en la Constitución. El estudio que se realiza en las siguientes líneas sobre la ruina inminente se va a centrar en el contenido y fundamento de esta institución en la jurisprudencia actual del Tribunal Supremo, manteniéndose al margen de la problemática relativa al reparto competencial sobre este aspecto, tema objeto de análisis y apreciación en la citada sentencia.

bitabilidad del inmueble y desalojo de sus ocupantes». El desarrollo del citado artículo lo encontramos fundamentalmente en el art. 26 del Reglamento de Disciplina Urbanística (de ahora en adelante RDU), el cual establece en su apartado primero que «cuando como consecuencia de comprobaciones realizadas por los servicios de la administración, de oficio o en virtud de denuncia de los particulares, o como consecuencia del escrito de iniciación del expediente de ruina, se estime que la situación de un 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 acordará el desalojo de los ocupantes y adoptarán las medidas referidas a la seguridad de la construcción».

Por otra parte este supuesto de estado ruinoso era conocido fuera del campo del Derecho administrativo. Así el art. 114,10 de la antigua Ley de Arrendamientos Urbanos establecía, al hablar de las causas de resolución del contrato de arrendamientos, que «cuando el peligro de ruina se declare inminente por la autoridad competente, aunque la resolución no fuere firme, podrá disponer la gubernativa que la finca sea desalojada».

De este modo, nuestro ordenamiento actual recoge una institución con una cierta tradición, de la cual podríamos destacar las siguientes características:

1) Su autonomía o independencia con respecto a los demás supuestos de ruina previstos en el art. 247,2 de la LS de 1992 (son los llamados supuestos de ruina ordinaria: económica, técnica y urbanística). En este sentido se ha manifestado la jurisprudencia al afirmar que la ruina inminente es un «supuesto de estado ruinoso que puede o no coincidir con los previstos en los apdos. a), b) y c) del art. 183,2» (actual art. 247,2) (2). En la misma línea se sitúa nuestra doctrina al destacar que «atendiendo a su situación material precisa: existencia de un deterioro físico de la edificación de caracteres tales que implique un riesgo para las personas o cosas»; llegándose a la conclusión de que «no es una pura modalidad de los tres estados ruinosos sino un nuevo y específico estado ruinoso que puede o no coincidir con los anteriores» (3).

(2) S. de 21 de noviembre 1990. Ar. 9281; S. de 2 de octubre 1991. Ar. 7716; S. de 17 de junio 1992. Ar. 5156.

(3) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: «Lecciones de derecho urbanístico». Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1981, 2.ª ed. pág. 303.

2) La declaración de ruina inminente posee un notorio carácter «excepcional» (4), debido a la situación de grave riesgo para la seguridad pública que ha de servir de presupuesto a su declaración. Este carácter excepcional determina que en la tramitación del expediente, como luego veremos con más detalle, se introduzcan excepciones importantes a las reglas que gobiernan el procedimiento de declaración de ruina en los supuestos normales (5).

3) Hay que destacar, al igual que ocurre con cualquier estado de ruina en general, el carácter «objetivo» que presenta la ruina inminente. Dicho estado debe responder a la «situación real del inmueble en el momento en que la resolución se dicte» (6). De aquí la importancia que tendrán los informes que se emitan sobre la misma, especialmente los elaborados por los técnicos municipales, dado que en ellos se ha de justificar de un modo adecuado la existencia de tal situación ruinoso valorando además el grado de peligrosidad para la seguridad pública que pueda representar el inmueble afectado.

4) Para finalizar debe tenerse en cuenta que la ruina inminente participa del carácter «evolutivo» que se puede predicar igualmente de todo estado ruinoso en general. Es decir, si no se realizan las reparaciones adecuadas, el proceso de deterioro de un inmueble suele avanzar y agravarse con el paso del tiempo. Así puede ocurrir que un edificio que en un determinado momento no esté en ruina acabe estándolo en ruina ordinaria o inminente o que encontrándose en un caso de ruina ordinaria acabe evolucionando hasta una situación de ruina inminente y ya dentro de esta última fase avance de un estado menos grave a uno de extremo deterioro. Esto suele suceder en algunas ocasiones durante la tramitación del procedimiento de declaración, máxime si a dicho procedimiento le sigue un pleito ante los tribunales. No es por ello demasiado raro ver casos en la jurisprudencia que son un buen ejemplo de este carácter evolutivo (7). Así en una sentencia de 1991 el Tribunal Supremo destaca un informe presentado por el arquitecto municipal en el que se resalta que «las grietas existentes en muros de carga y tabiquería aumentan progresivamente presentando peligro de desprendimientos y observando que parte de los muros de carga se encuentran cizallados por el corrimiento de la estructura así como que dado el rápido y progresivo deterioro observado desde la colocación de los testigos de yeso con-

(4) S. de 2 de octubre 1991. Ar. 7716.

(5) S. de 2 de febrero 1993. Ar. 580.

(6) S. de 26 de julio 1993. Ar. 5817.

(7) S. de 31 octubre 1990. Ar. 8433; S. de 6 octubre 1990. Ar. 7890; S. de 5 junio 1991. Ar. 4868; S. de 23 junio 1991. Ar. 6285; S. de 8 febrero 1993. Ar. 586; S. de 29 junio 1993. Ar. 5030; A. de 22 febrero 1994. Ar. 1296; S. de 20 junio 1995. Ar. 5025.

sideramos si debe estudiarse si las edificaciones se encuentran en ruina inminente» (8).

II.- CONCEPTO

La doctrina ha puesto de relieve que puede hablarse de ruina inminente cuando «el estado del edificio es tan grave, que amenaza derrumbamiento próximo, casi en el acto» (9). Su determinación «estriba en la comprobación de existencia de roturas o descomposición en la mayor parte de los elementos resistentes o en puntos de vital importancia, con movimientos tan rápidos y visibles que ya no es posible detenerlos, teniendo que acontecer la caída en breve» (10). Por todo esto se llega a la conclusión de que «si existe ruina inminente, es inútil toda medida de precaución mediante apeos; el edificio se desintegra y caerá parcial o totalmente en un plazo relativamente corto, a veces difícil de precisar» (11).

Ya pasando al terreno de la jurisprudencia lo primero que hay que resaltar es que el concepto de ruina inminente se contrapone al de ruina ordinaria. Esta última corresponde a los estados de ruina que figuran en el apartado segundo del art. 247 de la LS de 1992, supuestos conocidos con los nombres de ruina económica, técnica y urbanística. La diferencia entre uno y otro concepto podría decirse hace referencia más bien a la naturaleza del peligro existente. Es decir, el fundamento en ambos casos es el mismo: el ejercicio de la policía de seguridad de personas y bienes que tienen encomendado los Ayuntamientos al ordenar el desalojo y la demolición de edificios que representan un peligro para la consecución de dicho interés público. La jurisprudencia precisa la diferencia entre ambos tipos de ruina atendiendo a si el citado peligro es latente o potencial: caso de la ruina ordinaria, o real y actual: caso de la ruina inminente. Así el Tribunal Supremo ha afirmado en una sentencia de 1993 (en la cual se trataba de examinar la legalidad de un acuerdo del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por el que se declaraba en ruinas un edificio sito en las calles 15 de Noviembre y Carvajal de dicha ciudad, acuerdo impugnado por la arrendataria de unos locales situados en el mismo), que la «ruina ordinaria comporta

(8) S. de 23 julio 1991. Ar. 6285.

(9) Ver, AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A.: «La declaración administrativa de edificio en estado de ruina». Ed. Comares. Granada, 1994, pág. 47.

(10) Véase, FERRANDO, J.V.: «Edificios ruinosos (supuestos de declaración y procedimiento)». Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1994, pág. 141.

(11) *Ibidem*.

una situación cuya declaración administrativa... no tiene por finalidad reaccionar frente a una situación de peligro actual... Su objetivo es el de poner un límite al deber del propietario de mantener la edificación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos... deber que forma parte del contenido normal del derecho de propiedad» (12). En la misma idea se insiste en sentencias anteriores al establecerse que «la declaración de ruina ordinaria... puede presentarse con independencia de una situación actual de deterioro físico de la edificación que determine un peligro inminente para los ocupantes y para los transeuntes» (13). Por el contrario, la ruina inminente supone «la exigencia... consistente en existir un peligro inmediato para sus moradores, vecinos y cosas» (14).

Esta idea ya era recogida por nuestra doctrina al citar una jurisprudencia mucho más antigua que la que acabamos de examinar. En ella se establecía que la «declaración de estado ruinoso de una construcción (refiriéndose aquí a la ruina ordinaria) no significa su ruina actual o inminente, sino un peligro próximo, más o menos cierto, que debe evitarse» (15).

Pero, aunque, como hemos visto al principio, la doctrina académica nos ofrece una definición del concepto de ruina inminente, es sin lugar a dudas la definición elaborada por la jurisprudencia durante los últimos años la que va a ser objeto de análisis en este trabajo de un modo prioritario. Y es que es posible mantener la tesis de que el concepto de esta modalidad de ruina que ha adoptado el Tribunal Supremo es mucho más amplio que el que pudiera tenerse desde un punto de vista exclusivamente técnico o, incluso, profano. Sobre esto último volveremos más abajo con más detenimiento, ahora interesa comenzar a destacar cómo la jurisprudencia ha ido aclarando de un modo paulatino lo que ha de entenderse por ruina inminente en este período de tiempo. De este modo en un caso de 1993 en el que se recurrió la decisión del Ayuntamiento de Paterna de declarar en ruina inminente un inmueble de dicha localidad ordenando el desalojo y la demolición del mismo en tan sólo 24 horas ante la gravedad del peligro existente, el Tribunal Supremo aprovechó la ocasión para declarar que «la situación de ruina inminente implica, por una parte, una situación de deterioro físico del inmueble o construcción, afectante de tal modo a su seguridad que determine verda-

(12) S. de 8 junio 1993. Ar. 4520.

(13) S. de 7 noviembre 1990. Ar. 8806.

(14) S. de 2 octubre 1991, Ar. 7716; S. de 8 junio 1993. Ar. 4520.

(15) Ver, RODRÍGUEZ MORO, N.: «En torno a la declaración de ruina de los edificios». REVL, núm. 206, 1980, pág. 355.

deramente urgencia en su demolición, y por otra, la existencia de un peligro actual y real para las personas o las cosas que también lo determine» (16). Ya en un caso de 1991, en el que se examinaba la declaración de ruina inminente de una finca situada en el N.º 1 de la Avenida de España en Cáceres que había sido anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, se destaca en los fundamentos de derecho de la sentencia dictada por este Tribunal, que la ruina inminente supone

«una situación de tal deterioro del edificio que es urgente su demolición, existiendo peligro para las personas y bienes en la demora, con lo cual aquellos caracteres son la situación del deterioro físico afectante a la seguridad del edificio y la existencia de un peligro actual y real para las personas y cosas que provoca la urgencia de la demolición habilitando a la Administración para decretarla en cuanto afecta a los intereses públicos de la seguridad o salubridad a ella encomendados.» (17)

Finalmente en un último grupo de sentencias se acaba por dar un concepto que puede considerarse como más preciso y matizado que los anteriores aunque sus puntos esenciales sean los mismos. En esta jurisprudencia se establece la siguiente doctrina:

«La ruina inminente implica una situación de un edificio o construcción que ofrezca tal deterioro que haga urgente su demolición y exista peligro para las personas o los bienes con la demora que supondría la tramitación del expediente de ruina normal, siendo por consiguiente sus elementos definitorios, por una parte, una situación de deterioro físico del inmueble o construcción, afectante de tal modo a su seguridad, que determine verdadera urgencia en su demolición, y por otra, la existencia de un peligro actual y real para las personas o las cosas que también la determine, fuera de lo cual, y cualquiera que sea el estado del edificio o construcción, habrá de necesariamente seguirse el expediente contradictorio para decidir en su día acerca de la posible ruina, con la adopción de las medidas de aseguramiento que entre tanto las circunstancias demanden.» (18)

Por lo tanto de todo este conjunto de sentencias es fácil extraer tanto los elementos definitorios de esta institución: deterioro grave, peligrosidad máxima y urgencia en la demolición; como el motivo que le sirve

(16) S. de 8 febrero 1993. Ar. 591. Véase igualmente, S. de 29 junio 1993. Ar. 5030 y S. de 19 abril 1994. Ar. 2817.

(17) S. de 2 octubre 1991. Ar. 7716.

(18) S. de 21 noviembre 1990. Ar. 9281; S. de 24 julio 1991. Ar. 6360; S. de 17 junio 1992. Ar. 5156; S. de 2 febrero 1993. Ar. 580. Obsérvese como esta doctrina jurisprudencial recoge el texto literal del art. 26,1 del RDU, destacando aquí la expresión «tal» referida al deterioro y que viene a resaltar la importancia cualitativa y cuantitativa que ha de tener el mismo.

de fundamento y explicación: la espera en la tramitación del procedimiento de declaración de ruina por sus cauces normales puede poner en grave situación de riesgo la seguridad pública. Pero, pese a que, como acabamos de ver, el concepto que nos ofrece el Tribunal Supremo de ruina inminente posee una considerable extensión, nos encontramos ante la necesidad de precisar cada uno de los elementos que forman parte de su contenido dado que son muchas las dudas interpretativas que se plantean al respecto de cada uno de ellos. Por esta razón vamos a detenernos en realizar un estudio más concreto de los mismos.

1.- La existencia de un deterioro importante en el inmueble

Cuando se destaca la «importancia» del deterioro nos encontramos ante un término que necesita una precisión ulterior con el fin de saber cómo ha de ser ese daño para poder identificar con claridad dicho estado ruinoso y diferenciarlo de los casos de ruina ordinaria. Cabría preguntarse si dicho deterioro debe ser cuantitativamente superior al que se requiere para declarar un supuesto de ruina ordinaria o, por el contrario, cualitativamente distinto. Al tratar de responder a esta duda conviene no olvidar que en todo caso cualquier estado ruinoso implica siempre un cierto grado de deterioro. Así, en una sentencia en la que se examinó la situación de un inmueble situado en el municipio de Gijón, en el que igualmente el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias anula una declaración de ruina inminente, anulación que es confirmada por el Tribunal Supremo, se define el concepto de «estado ruinoso» como

«(...) el estado de un edificio que amenace caída o derrumbamiento porque afecta a su estructura unitaria e implique el agotamiento, caducidad o desgaste de la construcción. En tal etapa, ni el conjunto arquitectónico se desploma ni tampoco puede ser conservado mediante obras de reparación. En realidad la característica de tal situación, que sirve para legitimar la intervención administrativa, es el peligro cierto (para la integridad física de las personas o su salud), más o menos próximo, que debe evitarse, aun cuando no falten razones de otra índole, incluso de índole estético. En definitiva la ruina significa una descomposición avanzada y técnica o económica incontinente de los elementos básicos de la edificación, a la que nunca son equiparables determinados desperfectos, ciertos destrozos localizados o un estado general de abandono en la conservación, de fácil y asequible reparación.» (19)

Ahora bien, una vez sentado este principio (todo estado ruinoso supone un grado de deterioro), si aplicásemos un criterio cuantitativo para

(19) S. de 2 febrero 1993. Ar. 580.

distinguir la importancia de dicho deterioro en el caso de la ruina inminente frente a los supuestos de ruina ordinaria, esto significaría que para que existiese aquella debería haber un daño superior al que se requiere para que puedan darse los casos de ruina económica (que el coste de las reparaciones necesarias superen el 50% del valor actual del edificio), técnica (que el deterioro existente suponga un agotamiento generalizado de los elementos estructurales del inmueble), y urbanística (que se tengan que realizar obras de consolidación en un edificio fuera de ordenación). Exigir esto nos llevaría a poner fin al carácter independiente o autónomo que, como hemos destacado antes, mantiene la jurisprudencia al tratar esta materia, ya que para que pudiera darse una situación de ruina inminente sería imprescindible que el edificio se encontrase de un modo previo en uno de los estados de ruina ordinaria.

Por consiguiente, cuando se habla de la «importancia» del grado de descomposición que ha de padecer la construcción afectada en estos casos, se está haciendo referencia a una cualidad especial, que podrá o no coincidir con un grado de deterioro económico o técnico de suficiente entidad como para poder afirmar que nos encontramos ante una concurrencia de supuestos ruina (estado de ruina inminente y ordinaria al mismo tiempo). Esa cualidad especial consiste en el hecho de que el deterioro existente coloca al inmueble en una situación de tal gravedad que hace temer que se produzca el derrumbe del mismo en cualquier momento. Y es que desde un punto de vista exclusivamente técnico es posible imaginar una edificación que se puede encontrar en uno o varios de los supuestos de ruina ordinaria pero que, pese a todo, no exista ningún motivo para pensar que se vaya a producir su caída, e, igualmente, cabe imaginar casos en que los desperfectos existentes no supongan un agotamiento generalizado de los elementos estructurales ni el coste de su reparación supere el 50% del valor actual del edificio, pero hacen temer por un desplome de la construcción en su conjunto.

Establecer reglas a priori para saber cuándo un daño es de tal entidad que puede ser constitutivo de un estado de ruina inminente es francamente difícil. Es decir, por poner un ejemplo, no porque un muro de carga tenga muchas grietas o una cubierta se encuentre en una situación pésima con riesgo de desplome ya automáticamente puede decirse que debe declararse la ruina inminente. Habrá de valorarse siempre el estado general del edificio, de tal modo que los mismos daños pueden no tener la misma importancia o el mismo grado de peligrosidad en un edificio que en otro. Es por ello que siempre tendrán la última palabra los técnicos en esta materia. Sin embargo, sí es posible afirmar que normalmente se estará muy próximo de una ruina inminente cuando, por ejemplo, un edificio presenta un problema de cimentación grave que precisa una reparación importante, manifestándose dicho problema

sobre todo por la abundancia de grietas a lo largo y ancho del edificio, tanto en tabiquería interior como en los muros interiores y exteriores, o cuando, las vigas son de madera, sobre todo en las casas de cierta edad, y su conjunto presenta un avanzado estado de podredumbre o cuando siendo metálicas su grado de exfoliación es considerable; o, por último, cuando la situación de inminente desplome de la cubierta amenaza con que el resto del edificio se pueda venir abajo (20).

2.- La existencia de un peligro actual y real

Al hablar de la existencia de un peligro, en este caso la jurisprudencia se está refiriendo, como acabamos de señalar arriba, a que se pueda producir un derrumbamiento inmediato (21) del inmueble afectado por esta situación, aunque, dicho peligro puede acrecentarse de un modo considerable si se teme o hay posibilidades de que la caída del inmueble inicialmente afectado arrastre a uno o más edificios colindantes.

Por lo tanto la orden de demolición en estos casos no puede estar más justificada con el fin de «evitar males irreparables» (22), especialmente la pérdida de vidas humanas, riesgo éste que se acrecienta de un modo considerable cuando se señala en el informe técnico que el edificio «contiene locales concurridos de uso público (como bar y autoescuela)», tal y como se puso de relieve en un asunto en el que se juzgó un acuerdo del Ayuntamiento de Tafalla (Navarra) por el que se declaraba en ruina inminente un edificio que presentaba un grado de peligrosidad alto debido tanto a su pésimo estado general de conservación como al riesgo de desplome inmediato del mismo. Dicho acuerdo fue recurrido por el dueño del bar dado que suponía para él la pérdida de su negocio y, por consiguiente, de su medio de vida, perjuicio éste que aunque es muy importante, no deja de ser siempre económico y ha de ceder ante un interés público superior como es el de evitar todo peligro para la seguridad de las personas (23).

(20) S. de 21 de noviembre 1990. Ar. 9281; S. de 31 de octubre 1990. Ar. 8433; S. de 27 junio 1990. Ar. 5225; S. de 3 diciembre 1991. Ar. 9388; S. de 22 mayo 1991. Ar. 4829; S. de 1 abril 1992. Ar. 3365; S. de 3 junio 1992. Ar. 4825; S. de 8 febrero 1993. Ar. 586; S. de 12 julio 1993. Ar. 5569; S. de 1 febrero 1994. Ar. 994; S. de 19 abril 1994. Ar. 2817.

(21) S. de 5 junio 1990. Ar. 4805; S. de 3 diciembre 1991. Ar. 9388.

(22) S. de 29 junio 1993. Ar. 5030.

(23) S. de 23 abril 1992. Ar. 3841. Ver también, S. de 29 junio 1993. Ar. 5030.

Este peligro de derrumbamiento debe ser «inmediato» (actual). La jurisprudencia nos aclara cómo debe interpretarse esta expresión en una importante sentencia dictada en 1991 en la cual se enjuiciaba una declaración de ruina de un edificio situado en Bilbao, propiedad en su integridad de una empresa y cuya evidente situación de peligro había llevado a los vecinos del barrio en el que estaba situado a denunciar al Ayuntamiento el «grave riesgo» y la «grave peligrosidad» que el inmueble implicaba. En esta sentencia se afirma que

«el carácter inminente de la ruina deriva de que el estado de un 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 qué ser arrostrado. 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 aun de las cosas, seguridad esta que ha de servir para resolver las dudas... Por lo tanto, su esencia como se ha dicho, es la «previsibilidad» de la caída del edificio. Si éste no se desploma, ello no implica que no fuera «previsible» su caída: la fortuna en ocasiones evita las tristes consecuencias que hubieran podido derivar de la pasividad de la Administración.» (24)

Por consiguiente, el Tribunal Supremo nos aporta un concepto de ruina inminente más amplio del que pueda darse desde el punto de vista de la técnica arquitectónica o del que podría tenerse en el lenguaje corriente. Es cierto que la literalidad del término «inminente» parece dar a entender la idea de un edificio que se va a venir abajo de un momento a otro. Sin embargo, para nuestro Alto Tribunal lo inminente del estado ruinoso debe enfocarse desde la óptica de la «previsibilidad» de la caída del inmueble. Esto significa que con dicha expresión se puede abarcar no sólo aquellos casos en que el derrumbamiento del edificio está «a punto de» producirse con toda seguridad (supuesto este que podríamos calificar como más extremo y al cual se adapta de un modo más idóneo la palabra inminente), sino también las situaciones en que dicha caída es «previsible» que se pueda producir en cualquier momento aunque no sea posible determinar con exactitud cuándo. A favor de esta doctrina jurisprudencial podrían invocarse dos argumentos:

1) Al examinar los textos legales se puede observar que la expresión «ruina inminente» no aparece como tal en ningún artículo ni de la

(24) S. de 25 junio 1991. Ar. 5253; S. de 19 abril 1994. Ar. 2817. En esta línea se sitúan los autos sobre suspensión cautelar en estos casos en donde se afirma que no cabe la suspensión cautelar del acto declaratorio de la ruina inminente dado que la «posibilidad» de un derrumbamiento de la edificación implica un grave peligro para las personas que, en cuanto interés profundamente relevante, impide el pronunciamiento suspensivo. Ver a este respecto, A. de 3 noviembre 1994. Ar. 2801.

LS de 1992 ni del RDU. Lo máximo que se llega a hablar es de la posible existencia de un peligro inminente, o inmediato, expresiones éstas que no aparecen en los artículos que, tanto en la LS de 1992 (art. 247,4) como en el RDU (art. 26), se dedican específicamente a regular este supuesto de ruina. En estos últimos casos se habla de «peligro en la demora» para las personas o bienes derivado de la duración normal de la tramitación del expediente, tal y como explica el mismo art. 26,1 del RDU. De la literalidad de esta normativa también podría deducirse que el verdadero problema no es sólo que la edificación esté a punto de caerse sino el que exista la «posibilidad» de que esto ocurra durante la tramitación del expediente el cual, aunque debe sustanciarse en seis meses (art. 22,3 del RDU), puede alargarse más tiempo de lo normal. Por todo esto se habla de la existencia de peligro en la demora, peligro que puede acrecentarse mucho más si al procedimiento ante la Administración le sigue un proceso judicial. Así, esta situación de incertidumbre podría prolongarse durante varios años. Por lo tanto, la pregunta clave que tendría que hacerse la Autoridad municipal a la hora de decidir si declara o no en ruina inminente un inmueble sería la de saber si es «previsible» que durante esa «demora» constituida, a veces, por un espacio de tiempo tan dilatado, pueda llegar a producirse un derrumbamiento del edificio en su totalidad aunque no se sepa con exactitud en qué momento ocurra, no empañando en nada la validez de este juicio el hecho de que con posterioridad esta caída no llegue a producirse de un modo efectivo. De aquí que, como veremos con detalle más abajo, se rechace toda posible interpretación conducente a considerar como demostrado que un edificio no se encuentra en ruina inminente porque no se haya derrumbado en un determinado período de tiempo, como puede ser el que tarda en tramitarse el procedimiento de declaración y al que se pueda sumar, eventualmente, los trámites que se desarrollen ya en vía judicial.

2) Si se adoptase una interpretación restrictiva de este concepto se correría un doble riesgo. Por un lado extender indebidamente el campo de aplicación de la ruina ordinaria en detrimento de la inminente al incluir en la primera una serie de supuestos de hecho en que un edificio, aunque no está en una situación de próxima o inmediata caída, tampoco se puede llegar a decir con plena seguridad que es capaz de aguantar en pie sin derrumbarse por tiempo indefinido. Por otro lado se podría estar creando una laguna legal en aquellos supuestos en que la construcción no reuniese las condiciones para ser subsumida en ninguno de los casos de ruina ordinaria y tampoco se encontrase al borde de su desplome.

Por todo esto podemos concluir, en primer lugar, que el concepto jurisprudencial de ruina inminente basado en la idea de la previsibilidad

constituye un acierto porque viene a completar perfectamente el concepto que el mismo Tribunal Supremo ha elaborado con respecto a la ruina ordinaria, el cual, como vimos más atrás, posee el mismo fundamento último que la ruina inminente: evitar un peligro para la seguridad pública, pero tomándolo en consideración como un riesgo potencial y latente y no actual y real. En segundo lugar, este acierto es todavía mayor si se tiene en cuenta que, cuando existe la probabilidad, por pequeña que sea, de que un inmueble se pueda venir abajo en cualquier momento durante la tramitación normal del procedimiento de declaración de ruina o el ulterior proceso, no resulta una actitud responsable, dada la importancia de uno de los bienes que se intenta proteger con esta institución (nada menos que la vida e integridad física de las personas), el hecho de no tomar en consideración dicha posibilidad. Es por ello que ante la duda deba prevalecer siempre aquella medida que garantice del modo más rápido y eficaz la seguridad pública, aunque sea siempre difícil tomar la decisión de desalojar de un inmueble a sus moradores con los consiguientes quebrantos que para estos supone dicha medida. Buen ejemplo de esto lo constituye el caso del Ayuntamiento de Tafalla al que antes hemos hecho referencia y en el que se llega a afirmar que

«puede quizás dudarse del acierto de una medida tan radical como la demolición inmediata (como se hace en el informe del señor A), pero ello es ya una decisión política, y, en caso de duda, parece prudente optar por la decisión municipal tomada encaminada a velar por la seguridad de los ciudadanos.» (25)

De este modo puede decirse que el concepto de ruina inminente en nuestro Derecho administrativo es un concepto elástico y flexible en donde la balanza de la justicia tiene que inclinarse del lado de la seguridad pública aunque en el otro platillo se hayan colocado bienes tan importantes en la vida de las personas y tan dignos de protección como aquellos que constituyen el objeto del derecho a la vivienda (26) y el de poder continuar residiendo en el lugar en el que se ha habitado tradicionalmente. En cualquier caso y pese a todo lo dicho hasta ahora el concepto tiene sus límites y debe matizarse tomando en consideración los siguientes elementos de valoración:

1) En virtud del principio de proporcionalidad (27) siempre deberá evaluarse convenientemente la posibilidad de garantizar la seguridad pú-

(25) S. de 23 abril 1992. Ar. 3841.

(26) Vid., BASSOLS COMA, M.: «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución», RDU, núm. 85, (octubre-diciembre, 1983), págs. 13 y ss.

(27) Ver, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Comentarios a la Ley del Suelo». Ed. Civitas, S.A. 6.ª ed., Madrid 1993, págs. 1888 y 1889. Y es que no debe olvidarse que los principios

blica mediante la adopción de medidas de seguridad menos drásticas que la declaración de ruina inminente con la consiguiente orden de desalojo y demolición inmediata del mismo, como las previstas en el art. 27 del RDU (adopción de apeos y apuntalamientos). Sobre este particular volveremos con más detalle en el apartado dedicado al examen del procedimiento.

2) La rapidez en la actuación administrativa es un elemento especialmente valorado a la hora de examinar la legalidad de las decisiones municipales adoptadas en este terreno. Esto lleva a poner el acento sobre la necesidad de demostrar ante la autoridad judicial que existe la situación de urgencia a la que se hace referencia expresa en el texto de los artículos 247,4 de la LS actual y 26,1 del RDU. Y es que resulta contradictorio que medie un largo espacio de tiempo entre la declaración de ruina inminente y la ejecución del desalojo y la demolición. Esta contradicción lleva en ciertos casos a declarar la nulidad de tal declaración y, dado que normalmente la demolición ya se ha ejecutado y el edificio no existe al dictarse sentencia, a que los particulares afectados sean indemnizados al probarse que la situación de ruina inminente no existía. A este respecto pueden destacar varios casos aparecidos en la jurisprudencia de los últimos años:

— En una sentencia de 1992 relativa a un edificio situado en Palencia, el Tribunal Supremo advertía que era un «dato importante a tener en cuenta que la demolición de la construcción se demoró, según el propio Ayuntamiento indica en el escrito de contestación a la demanda, hasta el 15.6.1988, es decir, casi cinco meses desde la declaración de la ruina inminente, demora incompatible con una situación de peligro para personas y cosas» (28).

— En el caso, citado más arriba, del Ayuntamiento de Gijón, se destacó como «la edificación permanecía en tal estado sin producir daño alguno, desde hacía año y medio». A esto hay que añadir «que la demolición de las construcciones se demoró hasta el 1.12.1990, cuando la prensa había dado noticia del hundimiento parcial de las construcciones el 8.8.89» (29).

— En el asunto del Ayuntamiento de Paterna, al que igualmente hemos ya hecho referencia, se afirma que «es de interés señalar que de-

generales del Derecho presiden toda actuación administrativa. Sobre la importancia de dichos principios en el Derecho administrativo puede consultarse, MORELL OCAÑA, L.: «Curso de Derecho administrativo», Tomo I, Ed. Aranzadi, 1.ª ed., Pamplona, 1996, págs. 139 a 141.

(28) S. de 17 junio 1992. Ar. 5156.

(29) S. de 2 febrero 1993. Ar. 580.

clarada la situación de ruina inminente el 13.12.89, hasta el 18.6.90 no tuvo lugar la demolición del edificio en cuestión, demora, la acabada de indicar, incompatible con la urgencia de demolición derivada de una situación de ruina inminente» (30).

Con esta exigencia se pretende lograr que la actuación de la Autoridad municipal sea coherente con aquello que ha ordenado. Dado que el fin de toda declaración de ruina inminente es evitar tener que esperar a que se tramite el procedimiento por sus cauces habituales en ese período de seis meses, no resulta lógico que se tarde ese mismo tiempo o incluso más en proceder a la demolición del edificio afectado. Sin embargo, es posible también encontrar en la jurisprudencia razones que pueden justificar la inaplicación de este principio de coherencia, de tal modo que dicho retraso no invalidará la decisión tomada en los siguientes casos:

a) Cuando la causa del retraso se ha debido al comportamiento de los moradores del edificio, los cuales, en muchas ocasiones adoptan una actitud obstruccionista dificultando que se pueda poner fin a esta situación de claro riesgo o solicitan a la Administración una prórroga por diversos motivos justificados como el poder encontrar un sitio donde realojarse o evitar determinadas pérdidas económicas. Un buen ejemplo de esto último lo encontramos en un asunto sucedido en Castellón. La Alcaldía de esta ciudad acordó declarar en ruina inminente un edificio situado en el Pasaje del Mercado del citado municipio, el cual presentaba una situación de claro riesgo para la seguridad pública dado el pésimo estado en que se encontraba la construcción y la gran cantidad de público que frecuentaba esa zona. Dicho acuerdo fue recurrido por una de las propietarias la cual regentaba en la planta baja de dicho inmueble una Administración de loterías. Previamente esta persona había solicitado al Ayuntamiento una moratoria para proceder al desalojo y posterior demolición con el fin de poder vender los billetes correspondientes a los sorteos extraordinarios de Navidad y evitar así un importante perjuicio a sus legítimos intereses económicos. El Ayuntamiento accedió a conceder dicha moratoria pero realizando diariamente una inspección técnica del estado del inmueble. Curiosamente, una vez interpuesto el recurso en la vía judicial, la propietaria de dicha Administración de Loterías intentó invocar como prueba de la ilegalidad de la declaración de ruina el hecho de que había transcurrido un dilatado período de tiempo entre el momento en que se declaró tal estado y el momento en que se procedió a la demolición. Este argumento fue rechazado por el Tribunal Supremo dado que, por un lado, la culpable de

(30) S. de 8 febrero 1993. Ar. 591.

esa dilación había sido la propia demandante, y por otro, la Alcaldía, al establecer las visitas diarias de inspección había actuado con la debida diligencia para controlar en todo momento la situación (31).

b) Cuando dicho retraso se deba a la necesidad de dar cumplimiento a las garantías legales. Es por ello que en una sentencia de 1992 se destaca que

«una cosa es que la situación de la finca mereciera unas medidas que pusieran fin a la misma (a la situación de riesgo) lo antes posible, y otra distinta que se intentara adoptarlas previo cumplimiento de unas garantías mínimas como las llevadas a cabo en este caso: solicitud de informe de la Oficina Técnica; decreto de la Alcaldía a la vista del mismo ordenando a la propiedad la realización de las obras y ejecución subsidiaria en su caso; notificación del decreto a la persona indicada por la policía como propietario del inmueble; y por último, demolición del edificio, una vez que el considerado propietario comunica al Ayuntamiento que no lo es.» (32)

Por otro lado no debe olvidarse que el art. 26,2 del RDU prevé la posibilidad de que se adopten «medidas excepcionales de protección, tales como apeos o apuntalamientos, que hayan de aplicarse con carácter inmediato». Es decir, que también habrá de valorarse el hecho de que la Administración haya hecho uso o no de esta facultad ante un posible alargamiento indebido de los trámites imprescindibles para poder ejecutar un decreto por el que se declara la ruina inminente de un edificio.

Todo esto viene a demostrar que la rapidez con que se haya procedido a la demolición no puede convertirse en el elemento determinante del contenido esencial del concepto de ruina inminente. Dicho contenido esencial, como hemos visto más arriba, debe depender de si es previsible o no la caída de un inmueble en cualquier momento aunque no se pueda determinar cuándo. La existencia de esta situación (que debe ser juzgada analizando la estabilidad y seguridad que presenta el edificio afectado) es lo que ha de examinar la Administración a la hora de decidir si declara tal estado ruinoso y lo que ha de valorar el juez a la hora de saber si ha aplicado correctamente el art. 247,4 de la LS de 1992 en el caso de que se proceda a un control jurisdiccional del acto de declaración de ruina inminente. La rapidez con que haya actuado la autoridad municipal debe ser evaluada en sus justos términos y de acuerdo con los criterios indicados por el Tribunal Supremo que antes hemos señalado, debiendo tener sobre todo más importancia en el momento de exigir posibles responsabilidades si se han producido daños

(31) S. de 19 abril 1994. Ar. 2817.

(32) S. de 3 junio 1992. Ar. 4825.

debido a una actuación negligente sea pública o privada. Y es que, dicha situación de ruina inminente, no existe o deja de existir por el mero hecho de que la Administración haya tardado más o menos tiempo en demoler un inmueble. Puede ocurrir que una casa que objetivamente está en ruina inminente tarde mucho tiempo en ser demolida porque intervengan diversos factores como la falta de cooperación de sus habitantes en desalojar, la negligencia de la Administración o incluso la lentitud natural que parece tener ésta última de un modo intrínseco, máxime en aquellos casos, del cual es buen ejemplo el Ayuntamiento de Madrid (33), en que las competencias relativas a la ejecución del desalojo y a la demolición del inmueble están repartidas entre órganos distintos.

Y esto es válido incluso cuando se pone en cuestión la legalidad de un decreto de declaración de ruina inminente ante los tribunales una vez que el edificio no existe porque ya se llevó a cabo su demolición. Igualmente en este supuesto el juez, dentro del marco de las limitadas facultades de instrucción con que cuentan los Tribunales contencioso-administrativos, deberá valorar con base en las pruebas existentes (34) si el edificio presentaba un grado de deterioro tal que justificara su desalojo y demolición inmediata, aunque esta última no se ejecutase con la celeridad que exige la Ley.

Si la celeridad en la actuación administrativa de demolición no es determinante, de un modo automático, para calificar si existe o no una situación de peligro actual y real que justifique la declaración de ruina inminente, tampoco lo es el hecho de que durante el tiempo que se tarda en proceder a dicha demolición, el edificio no se cayera. Esto no puede constituir una prueba irrefutable de la solidez del mismo y de la ilegalidad del acto declaratorio. Así lo tiene claramente establecido el Tribunal Supremo en una sentencia de 1990 en la que se enjuiciaba una declaración de ruina de un edificio situado en Teruel impugnada nuevamente por el propietario de un negocio que solicitaba que dicha decla-

(33) En Madrid las competencias sobre desalojo y control de la demolición se reparten entre las Juntas Municipales de Distrito (encargadas de ordenar el desalojo del inmueble afectado y proceder al desahucio, si el desalojo no se realiza voluntariamente, previa autorización judicial) y la Gerencia Municipal de Urbanismo (encargada de verificar que la propiedad ha demolido el edificio o de realizar dicha demolición en ejecución sustitutoria cuando no la lleven a cabo los propietarios por sí mismos) respectivamente.

(34) Dichas pruebas pueden basarse, por ejemplo, como veremos más adelante, en el examen de los restos existentes o incluso en el testimonio de los vecinos colindantes o de la misma calle. Sin embargo, un medio de conocer el estado real que podía tener el edificio antes de su demolición podría encontrarse en los informes periciales que se hayan presentado, tanto por las partes interesadas como por la autoridad municipal, durante la instrucción del procedimiento de declaración.

ración pasase de ser total e inminente a parcial con el fin de que la misma no afectase al local por él ocupado. En esta decisión se destacó que

«el que hipotéticamente se pudiera argüir, con alguna que otra sentencia, como la de 19 de mayo de 1976 (R.2889), que el tiempo transcurrido, sin desplome de la edificación, viene a desmentir la calificación oficial de ruina inminente, no significa que ello deba influir en el resultado final de nuestro enjuiciamiento, puesto que a esa declaración de ruina inminente no se ha llegado en vía administrativa por el procedimiento de urgencia o sumario permitido para estos supuestos..., sino a través de un expediente contradictorio y ordinario, en el que el actor ha podido formular alegaciones, presentar el informe de un perito designado por él mismo, e interponer después del pertinente recurso de reposición, previo al contencioso en que nos encontramos, con lo que se llega a una declaración de ruina total, que es lo importante, y por causas graves, que es lo que les ha hecho merecer el calificativo dado a esta ruina, por la Administración, y por el Tribunal a quo.» (35)

III.- EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE LA RUINA INMINENTE

Si normalmente el procedimiento de declaración de ruina ordinaria se articula a través de una serie de pasos que requieren un tiempo más o menos considerable, en el caso de la ruina inminente dicho procedimiento está dominado, como ha destacado nuestra doctrina (36), por la «brevedad». El motivo de dicha brevedad es explicado por la jurisprudencia al destacar que es «una imprudencia manifiesta» (37) el tramitar por el procedimiento normal un expediente que versa sobre un edificio que presenta tal grado de deterioro y, por lo tanto, de peligrosidad. La doctrina jurisprudencial sobre este problema queda magníficamente resumida en la sentencia que se dictó para resolver la difícil situación que se produjo en la calle del Pez de Madrid al declararse en ruina in-

(35) S. de 17 junio 1990. Ar. 5225.

(36) Ver, AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A.: «La declaración administrativa...», op. cit., pág. 47. Pese a la citada brevedad el procedimiento, en cuanto tal existe, aunque considerablemente difuminado con respecto al que se desarrolla en los casos de declaración de ruina ordinaria. Y es que la situación de ruina inminente, pese a la peligrosidad tan grande que puede llegar a representar para la seguridad pública, no puede convertirse en una justificación de la arbitrariedad administrativa. También en este terreno se deja sentir el principio sentado por nuestra doctrina de que «el procedimiento constituye una exigencia jurídica cuando se hace presente su funcionalidad como garantía jurídica». Vid. MORELL OCAÑA, L.: «Curso...», op. cit. Tomo II, pág. 215.

(37) S. de 21 noviembre 1990. Ar. 9281.

minente el número 28 de dicha calle como consecuencia de las repercusiones que se habían producido en dicho inmueble al tenerse que vaciar los edificios y solares colindantes (los números 24 y 26 de la misma calle) declarados igualmente en ruina. El número 28 se encontraba ya en estado de ruina económica hacía varios años, estando apeada tanto interior como exteriormente. Su situación se había agravado de un modo considerable al procederse a realizar las citadas obras de vaciado, motivando la intervención del Concejal-Presidente de la Junta Municipal del Distrito Centro, el cual ordenó la suspensión de dichas obras y la adopción de las pertinentes medidas de seguridad, orden que fue ratificada por el Gerente Municipal de Urbanismo. Por ello el Tribunal Supremo nos recuerda que

«por muy importante que sea el respeto de los trámites del procedimiento, ello jamás podrá llegar al extremo de dejar sucumbir valores y bienes vitales, como son los de la vida humana, por respeto a las formas. Porque las formas son garantía de lo que con ellas se pretende salvaguardar... pero nunca podrán dejar de ser meros instrumentos para el desenvolvimiento del derecho, que, al decir de un eximio jurista, no es otra cosa que la vida misma del hombre contemplada desde un aspecto determinado. El hacer frente sobre todo a necesidades apremiantes e insoslayables es lo que ha justificado la construcción de una teoría de la urgencia en derecho administrativo, proporcionando legitimidad..., a la declaración de ruina inminente, frente a la declaración ordinaria o normal... Si uno de los principios de la buena administración es el de la eficacia, situado en primer lugar entre los enumerados en el art. 103,1 de nuestra Constitución..., a veces, a la rapidez del procedimiento, siempre deseable, para la eficacia del actuar administrativo, se presenta la necesidad, no sólo de rapidez, sino de una actuación inmediata y urgente, convirtiéndose el factor tiempo en elemento determinante y constitutivo del fin que la Administración está llamada a cumplir en ese momento y circunstancias. Circunstancias que en este caso... explican la improcedencia de dilatar las resoluciones a adoptar, por importantes que sean, en situaciones normales, los trámites de audiencia, informes y requerimientos. Al encontrarnos ante una situación extraordinaria o excepcional, que por lo mismo que no es normal, no puede ser resuelta con los procedimientos pensados para situaciones normales. Se trata, en nuestro caso, de una situación excepcional, que crea un estado de necesidad, y ya se sabe que, hasta en el Derecho Penal rige el apotegma de que *necitas non habet legem.*» (38)

Esta doctrina, tal y como hemos visto antes, no impide que tras tramitarse el procedimiento normal se acuerde decretar la situación de ruina inminente, ni que durante el trámite de alegaciones de este proce-

(38) S. de 30 julio 1991. Ar. 6371.

dimiento, según lo dispuesto en el art. 20,2 del RDU, se alegue en los informes técnicos presentados por las partes intervinientes la existencia de un «peligro inmediato que pueda producir daño a las personas», de tal modo que un procedimiento iniciado por los trámites normales pueda acabar siendo sustanciado por la vía de urgencia si la inspección que realizan los técnicos municipales confirma una situación de peligro grave constitutiva del estado de ruina inminente.

1.- La iniciación del procedimiento

Al igual que ocurre con el procedimiento ordinario se puede incoar bien como consecuencia de comprobaciones realizadas por los servicios de la Administración (de oficio o en virtud de denuncia de los particulares), bien a instancia de parte, como consecuencia del escrito de iniciación del expediente (art. 26,1 del RDU). Con respecto a esto último el art. 19,2 del RDU dispone que el certificado que acompañe al escrito de iniciación se acreditará asimismo si en el momento de la petición el edificio reúne a juicio del facultativo que lo expida «condiciones de seguridad y habitabilidad suficientes que permitan a sus ocupantes la permanencia en él hasta que se adopte el acuerdo que proceda».

2.- Tramitación del procedimiento

Es en esta fase del procedimiento la más afectada por el hecho de que su objeto verse sobre una ruina inminente. Los arts. 20 a 22 del RDU ceden su lugar al art. 26,2 del mismo texto normativo, el cual establece que «recibida la instancia solicitando declaración de ruina o la denuncia de cualquier persona, se dispondrá con carácter de urgencia una visita de inspección, emitiéndose informe por los técnicos municipales. Los técnicos municipales emitirán informe sobre las condiciones de seguridad y habitabilidad del inmueble, proponiendo, en su caso, la adopción de medidas excepcionales de protección, tales como apeos o apuntalamientos, que hayan de aplicarse con carácter inmediato.

Lo primero que hay que destacar tras la lectura de este precepto es que lo que constituía la pieza clave del procedimiento ordinario (el trámite de audiencia a los moradores para que presenten las alegaciones y los informes que estimen convenientes) ha desaparecido aquí. Esto ya lo previene el art. 247,1 de la LS al disponer que el Ayuntamiento declarará y acordará la total o parcial demolición «previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera». La jurisprudencia ha resaltado a este respecto que «en los supuestos de ruina inminente puede ordenarse la demolición de la construc-

ción de que se trate sin oír a su propietario ni a sus posibles ocupantes» (39). Por lo tanto lo que impide que se pueda dar audiencia a los ocupantes reside en la existencia de «una situación de peligro inminente de desplomarse en su integridad» (40) el edificio. Incluso se llega a afirmar en el caso del Ayuntamiento de Bilbao citado antes, que

«no aprecia en consecuencia la Sala una indefensión, siendo de añadir que..., no resultaría razonable anular las actuaciones para sustituirlas por otras que habrían de llegar necesariamente, por lo menos, a una declaración de ruina ordinaria.» (41)

La segunda diferencia notable que conviene reseñar se deriva de la anterior. Al no existir el trámite de audiencia, los únicos informes técnicos que sirven de base a la adopción de la decisión final serán los que emitan los técnicos municipales. Ya la doctrina destacaba que en los supuestos de ruina inminente el «informe de los técnicos municipales es sustancial» (42). Sobre este extremo la jurisprudencia ha establecido que «como el informe del técnico municipal será el único que sirva de base a la demolición en los supuestos de ruina inminente, necesario es que aquél se emita en términos que resulte de los mismos la concurrencia de las circunstancias que definen la indicada situación» (43). Es por ello que en una sentencia reciente de 1994, en la que se resolvía la impugnación de un acto del Ayuntamiento de la localidad de Dueñas (Palencia) por el que se declaraba un inmueble en la situación de ruina inminente que acabó siendo demolido en ejecución subsidiaria por la autoridad municipal, se resalta como

«el informe... debe contener, por tanto, una descripción detallada del estado del inmueble de que se trate y de las medidas a adoptar pues en dicho informe se ha de fundamentar la resolución que se adopte.» (44)

De este modo se pueden encontrar sentencias en que se rechazan informes emitidos al respecto o, por ser «tan conciso que atribuía al edificio la situación de ruina inminente sin expresar un estudio circunstanciado, es decir un estudio técnico suficiente a través del cual llegar a la conclusión de la existencia de una situación verdaderamente excep-

(39) S. de 8 febrero 1993. Ar. 591.

(40) S. de 2 febrero 1993. Ar. 580.

(41) S. de 25 junio 1991. Ar. 5253.

(42) Ver, CANO MATA, A.: «Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico-artísticos». RAP, núm. 87, 1978, pág. 343.

(43) S. de 8 febrero 1993. Ar. 591.

(44) S. de 1 febrero 1994. Ar. 994.

cional» (45), o, por no informar «en términos tales que sean suficientes para descartar la no inminencia de la ruina y reafirmar la ruina inminente, limitándose a una crítica de aquellos en postura defensiva y sin concluir nunca en una terminante opinión acerca de esta última clase de ruina» (46).

Por consiguiente, como se afirma con rotundidad en una sentencia de 1992, a la hora de acordar una medida tan excepcional, ha de exigirse con rigor su «causación» (47). El art. 26,2 del RDU no establece, a diferencia de lo que disponían sus arts. 21 y 22, plazos para la actuación de los técnicos municipales, pero, dada la situación de grave peligro que sirve de base a la ruina inminente, es lógico pensar que inmediatamente después de que se gire la visita de inspección del inmueble se deberán elaborar dichos informes con el fin de que se pueda adoptar una decisión al respecto lo más rápido posible, sin que sea necesario fijar plazo alguno al tenerse que ejecutar todo con la máxima celeridad.

3.- La resolución del procedimiento

El art. 26,3 del RDU dispone que «el Ayuntamiento o el Alcalde adoptarán la resolución que proceda en el plazo de veinticuatro horas desde la recepción de los informes».

La primera duda interpretativa que ha planteado este artículo hace referencia a la cuestión de saber cuál es el órgano competente para decretar este estado ruinoso. En nuestro derecho histórico, en donde la institución de la ruina encontraba su sede de regulación en el campo de la legislación sobre arrendamientos urbanos, se diferenciaba entre la autoridad competente para declarar este tipo de ruina y la autoridad gubernativa, cuya función en este caso se reducía a ordenar el desalojo. Si en relación con la primera se discutió largamente a quién debía corresponder la competencia (si sólo al Ayuntamiento en pleno, a su Comisión permanente o al Alcalde), en relación con la segunda, por el contrario, no existía duda alguna de que se estaba haciendo referencia al Gobernador civil en las capitales de provincia, el delegado del Gobierno donde lo haya y al Alcalde en los demás pueblos (48). Posterior-

(45) S. de 2 febrero 1993. Ar. 580.

(46) S. de 17 junio 1992. Ar. 5156.

(47) S. de 2 octubre 1991. Ar. 7716.

(48) Vid. GUAITA MARTORELL, A.: «Policía de edificios ruinosos». REVL, núm. 84, 1995, pág. 869; MAHILLO SANTOS, J.: «La declaración de ruina de fincas urbanas como causa de resolución del contrato de arrendamiento. (Expediente municipal de declaración de ruina)». REVL, núm. 90, 1956, pág. 827 y ss.

mente, con la legislación del suelo ya en marcha, la competencia para decretar la ruina correspondía en su globalidad al Ayuntamiento (en pleno o su Comisión permanente) o al Alcalde. Así lo han confirmado los sucesivos artículos de las LS que han regulado esta materia (art. 170,4 de la LS de 1956 y art. 183,4 de la LS de 1976), incluida la de 1992 en su art. 247,4 al disponer que «si existiere urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo de sus ocupantes».

Cabe destacar que Madrid posee una especificidad propia, que fue precisamente objeto de discusión en un caso de 1992 en el que se ponía en duda la competencia de la Gerencia Municipal de Urbanismo de dicha ciudad para declarar un estado de ruina inminente, ordenar la demolición del inmueble y proceder a la ejecución sustitutoria de la misma de los edificios sitos en los números 29 y 31 de la calle Montera. La demandante consideraba que la declaración de ruina era nula de pleno derecho porque se dictó por órgano manifiestamente incompetente al establecer claramente la Ley que la ruina inminente debe ser declarada por el Ayuntamiento o el Alcalde. Sobre este argumento el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estableció que el apartado 4.º del antiguo art. 183 otorgaba la facultad de decidir

«indistintamente al Ayuntamiento o al Alcalde. Por otra parte, tanto la Ley 121/1963 de 2 de diciembre..., del Área Metropolitana de Madrid (art. 17,1) y su Reglamento de desarrollo..., como, posteriormente y con carácter más general, el Texto refundido de la LS de 1976 (art. 215) y el Reglamento de Gestión Urbanística... (arts. 7, 15 y 19), autorizan la creación de una Gerencia de Urbanismo que gestione y ejercite las competencias municipales en materia urbanística. En el caso de Madrid, el art. 46,3 del Reglamento de la ya citada Ley 121/1963, encomienda al propio Ayuntamiento la redacción del Reglamento de Régimen Interior de la Gerencia. Habiéndose instituido la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid por acuerdo plenario de 27.11.1964, su Reglamento de Régimen Interior quedó aprobado el 27.1.1961 y posteriormente ha resultado modificado por iniciativa del Pleno Municipal... Con esta cobertura legal previa, el art. 3,1 del citado Reglamento de Régimen Interior encomienda a la Gerencia Municipal de Urbanismo la gestión urbanística en el término municipal de Madrid y el art. 3,2 m) faculta a la Gerencia para ordenar la ejecución, suspensión o demolición de obras propias de su competencia cuando lo exijan los intereses urbanísticos. En parecidos términos se manifiesta el art. 21,11 del propio Reglamento al enumerar las atribuciones del Gerente como órgano unipersonal, haciéndose aquí expresa referencia a la facultad de ordenar la ejecución sustitutoria, mención esta que también se incluye en el art. 6 de la Ordenanza

sobre Conservación y estado ruinoso de las edificaciones de 8.5.1980 (BOP de 14.6.1980)...» (49)

Para finalizar debe destacarse el reducido período de tiempo con que se cuenta para dictar la resolución, contrastando con la indeterminación de que adolece al respecto el art. 22,1 del RDU para el supuesto de declaración de ruina ordinaria. Su justificación se encuentra de nuevo en la necesidad de poner fin con rapidez a un peligro urgente.

Una vez dictado el acto declarando el estado de ruina inminente se procederá a notificar el mismo a los moradores del inmueble (art. 24,1 del RDU). De acuerdo con el art. 24,3 del RDU se fijará «asimismo el plazo en que haya de iniciarse» la demolición, plazo que deberá ser breve aunque siempre en función del grado de peligro que represente el edificio para la seguridad pública (50). En todo caso, este mismo precepto prevé la situación de ruina inminente al destacar que «si, además, hubiese peligro o riesgo en la demora, la notificación dirigida a los ocupantes expresará el plazo para el desalojo del inmueble, con apercibimiento de desahucio por vía administrativa». Esta posibilidad de ordenar el desalojo inmediato del inmueble, recordada también en el art. 26,1 del RDU y en el art. 247,4 de la Ley, es, sin lugar a dudas, la nota más característica y definitiva de esta institución, a la vez que la única medida adecuada pese a todas las dificultades que supone para evitar los posibles daños a la seguridad de las personas y bienes.

Una sentencia de 1992 resulta muy interesante sobre este particular ya que en ella se cuestionaba si estaba o no ajustada a Derecho la actuación administrativa relativa al desalojo de la vivienda sita en la calle Voluntarios Catalanes núm.6 de Madrid, declarada en ruina inminente por la Gerencia, ordenándose la demolición en un plazo de tan solo 48 horas desde la declaración y la cual hubo de ser desalojada por todos sus ocupantes con carácter inmediato por orden de la Policía Municipal habida cuenta de los riesgos personales que entrañaba su permanencia en la misma, riesgo que quedaba patente por el hecho de que el día anterior al de ejecución del desalojo se debió proceder incluso a cerrar al tráfico viario de vehículos y personas el tramo correspondiente de la calle mencionada por el peligro de desprendimientos o derrumbamientos (51). Dicho desalojo de personas y enseres se realizó de un modo precipitado tras haber existido una primera negativa de los vecinos a llevar a cabo el mismo. El Ayuntamiento, ante la solicitud de estos últi-

(49) S. de 1 abril 1992. Ar. 3365.

(50) Ver, FERRANDO, J.V.: «Edificios ruinosos...», op. cit., pág. 524 y ss. Véase también, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Comentarios...», op. cit., págs. 1889, 1892 y 1893.

(51) S. de 29 septiembre 1992. Ar. 6987.

mos, se encargó de realojarles, no pudiéndose transportar todos los enseres contenidos en el edificio al Almacén de la Villa ya que el peligro de hundimiento inmediato del inmueble obligó a llevar a cabo una demolición urgente del mismo. La demandante consideraba que se habían violado sus derechos constitucionales a la libertad individual (art. 17 de la CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18,2 de la CE) al procederse al desalojo de un modo ilegal, ocasionándosele además un perjuicio por el cual debía ser indemnizada al perder varios bienes muebles que, por carecer de medios económicos para pagar el transporte, quedaron en el edificio que iba a ser inmediatamente demolido.

El Tribunal Supremo aprovechó para recordar, en primer lugar, que

«el Ayuntamiento al acordar preventivamente y con carácter de urgencia el desalojo del inmueble urbano por sus ocupantes, en evitación de posibles y graves daños a personas y bienes..., no hizo sino actuar en uso de las facultades y cumplimiento de los deberes que derivan de lo dispuesto en los arts. 183,1.º último inciso, y 4.º de la LS..., en relación con el 26,1 y concordantes del RDU, razón por la cual dichos actos recurridos por la actora han de ser considerados conformes a Derecho.»

En lo referente a la presunta violación de los citados derechos constitucionales el Tribunal Superior de Justicia de Madrid recuerda en primera instancia sobre el desalojo que

«el Tribunal Constitucional ha declarado... que la potestad administrativa de autoejecución de los actos es constitucional siempre que se haga con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103,1 de la CE). Pero los actos de ejecución han de respetar los derechos fundamentales y una resolución judicial y administrativa que sólo puede hacerse ingresando en un domicilio privado, por sí solas no implican mandato y autorización de ingreso, de modo que si éste es negado por el titular debe obtenerse nueva resolución judicial que autorice la entrada y acciones que una vez en el domicilio puedan ser realizadas (salvo caso de flagrante delito equiparable al estado de necesidad). Dicha sentencia influyó la redacción del art. 87,2 de la LOPJ... Pues bien, en este caso no puede considerarse que el domicilio de la actora fue violado, pues accedió, aunque retrasándolo, al desalojo decretado. Por tanto no cabe admitir que la actuación municipal fuera productora de los daños morales que se invocan por infracción del art. 18 de la CE.»

En lo que respecta a la supuesta pérdida de los muebles con ocasión de la demolición urgente el Tribunal Superior de Justicia destaca que

«tampoco cabe apreciar relación de causalidad determinante de su indemnización a la actora, pues si bien cabe la posibilidad de que alguno de los enseres de su propiedad no pudieran ser sacados con anterioridad a la

demolición de la finca, es lo cierto que el acto de desalojo incumbía realizarlo a la actora, sin que la falta de medios económicos que alegó para realizar el traslado de sus enseres, caso de concurrir, pueda determinar la obligación de asistencia de la Administración asumiendo tal coste y el correspondiente a la posible pérdida de muebles. Además, cabe considerar que las circunstancias que rodearon el acto de demolición por ruina inminente determinaron la concurrencia de la fuerza mayor mencionada en el art. 106,2 de la CE, por lo cual debe rechazarse la pretensión indemnizatoria deducida.»

A este argumento introducido por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el Tribunal Supremo añadió que existía una

«absoluta inconcreción de la demanda presentada en cuanto a los daños y perjuicios sufridos, cosas dañadas y bases para la determinación de perjuicios, así como la total carencia de pruebas sobre tales extremos fácticos que debieron ser propuestas por quien pretende una indemnización de tales daños y perjuicios a tenor del principio consagrado en el citado art. 1214 del código Civil.»

Para finalizar, por lo que respecta al deber de demolición, se aplican las mismas normas que las existentes en el caso de la declaración de la ruina ordinaria, es decir, tal y como hemos visto establece el art. 24,3, que se fijará un plazo para que la propiedad proceda a la demolición y de no hacerlo el Ayuntamiento lo realizará en ejecución sustitutoria con cargo a la propiedad.

4.- La adopción de medidas de seguridad

Como acabamos de ver el estado de ruina inminente supone una situación de peligro para las personas y las cosas que justifica una tramitación del procedimiento mucho más rápida. Sin embargo, puede ocurrir que dicha situación de peligro sea tan grave que fuese necesario adoptar urgentemente, incluso antes de proceder a su declaración en estado de ruina inminente, ciertas medidas de seguridad imprescindibles para evitar un derrumbamiento inmediato. Es por ello que el art. 26,2 in fine establece que los técnicos municipales tras girar la visita de inspección, pueden proponer «la adopción de medidas excepcionales de protección tales como apeos o apuntalamientos, que hayan de aplicarse con carácter inmediato». Apear consiste en «sostener provisionalmente alguna construcción o terreno mediante armazón, fábrica o cualquier otro elemento resistente que pueda realizar tal función», y apuntalar consiste en «poner puntales para transmitir los esfuerzos portantes al te-

reno, en ayuda de la deteriorada estructura» (52). La doctrina también destaca como otras medidas posibles las siguientes: «acordonamiento de fachadas, auxilios de bomberos y desviación de tránsito de personas y del tráfico de vehículos» (53).

La adopción de estas medidas debe guiarse por el principio de proporcionalidad (54), no estando legitimado el Ayuntamiento para ordenar otra cosa que no sea lo estrictamente necesario para prevenir el peligro de desplome inminente. El coste de su instalación correrá siempre a cargo de la propiedad (55). En relación con esto último cabe destacar una sentencia de 1991 (56) en donde se trataba de determinar si los propietarios precisamente del inmueble declarado en ruina inminente sito en el número 26 de la calle del Pez, cuya demolición dió lugar al caso relativo al número 28 de la misma calle que hemos examinado antes, debían costear también los gastos derivados del apeo y apuntalamiento de las fincas colindantes a la declarada en ruinas, los cuales habían sido impuestos por el Ayuntamiento como medida de seguridad tendente a evitar que esos edificios colindantes se vieran afectados en su estabilidad por la demolición de la casa ya declarada en tal estado, cosa que, como acabamos de ver, fue inútil. El Tribunal Supremo estableció sobre este asunto que

«si bien las obras de demolición deben llevarse a cabo con las precauciones oportunas para evitar todo daño a las propiedades contiguas, adoptando las medidas que sean necesarias para que éstas no sufran menoscabo alguno, y ello indudablemente ha de ser de cargo de quien realiza el derribo, lo que no cabe admitir que sea de cargo y cuenta del mismo son las obras que hayan de efectuarse en tales propiedades para evitarles los daños cuya producción impedía antes el tener un edificio pegante a ellas, sino que con tales obras deben pechar, realizándolas y conteniéndolas, sus dueños respectivos, culpables de que careciesen de la necesaria estabilidad propia y dependiesen a efecto de la proporcionada por otra colindante, razón por la que la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid debió exigirselas a ellos ejecutarlas por su cuenta sustitutoriamente.»

(52) Ver, FERRANDO, J.V.: «Edificios ruinosos...», op. cit., pág. 278. Ver también, S. de 1 abril 1992. Ar. 3365.

(53) Ver, AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A.: «La declaración administrativa...», op. cit., pág. 48. Ver igualmente, S. de 29 noviembre 1992. Ar. 6987; S. de 23 abril 1992. Ar. 3841.

(54) Ver, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Comentarios...», op. cit., págs. 1892 y 1893. Ver también, S. de 20 noviembre 1991. Ar. 9154.

(55) S. de 5 enero 1990. Ar. 329; S. de 4 diciembre 1990. Ar. 10034. Esto es así tanto en el caso de que la orden de instalación se dicte con base en el art. 26 del RDU como en el art. 27 del citado texto legal.

(56) S. de 24 abril 1991. Ar. 3425.

Por otro lado el art. 27,3 del RDU establece que «finalizado el expediente, se mantendrá la vigilancia en los mismos términos que durante su tramitación, hasta el total desalojo del inmueble».

Pero puede ocurrir que los técnicos municipales tras su visita de inspección consideren que se puede continuar ocupando el inmueble, en este caso el art. 27,1 del RDU dispone que «previa la adopción, si procediere, de medidas de apeo o apuntalamiento, se proseguirá el expediente por los trámites normales», matizando el apartado 2.º del mismo precepto que «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». Este último apartado viene a confirmar plenamente el carácter evolutivo que, como hemos visto más arriba, preside la institución de la ruina en general y de la inminente en particular.

IV.- EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN EN CASO DE ILEGALIDAD DE LA DE LA DECLARACIÓN DE RUINA INMINENTE

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra declaraba en el caso del Ayuntamiento de Tafalla que

«la facultad de demolición del Ayuntamiento se establece sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar en caso de tratarse de una medida arbitraria, intempestiva o de haberse ocultado elementos necesarios para la prueba del estado del edificio.» (57)

No hay que olvidar que la declaración de ruina inminente posee las características de todo acto administrativo siendo, por tanto, posible pasar a su ejecución inmediata, es decir, que se proceda al desalojo y a la demolición del inmueble con carácter inmediato. Es verdad que le art. 122 de la Ley de la jurisdicción Contencioso-administrativa permite decretar la suspensión del acto cuando se produjeran perjuicios de difícil o imposible reparación, pero, podríamos preguntarnos ¿qué perjuicio material puede ser más irreparable para una persona que el que se proceda a la demolición del edificio en donde habita?. Es verdad que en el caso de la ruina ordinaria se admite la posibilidad de conceder la suspensión del acto declaratorio de la misma y la subsiguiente demolición, sin embargo, en el caso de la ruina inminente la doctrina jurispruden-

(57) S. de 23 abril 1992. Ar. 3841.

cial es totalmente opuesta (58). Dicho de otro modo: nunca se concede la suspensión del acto declaratorio de la ruina inminente salvo, claro está, que nos encontremos ante una manifiesta arbitrariedad, cosa que ocurrirá en raras ocasiones. En estos casos el Tribunal Supremo entiende que ha de prevalecer la seguridad pública, amenazada por la existencia de un edificio en estado de ruina inminente, sobre el derecho a conservar en pie el edificio durante el desarrollo del proceso. Si el fundamento de esta institución es que hay que demoler el inmueble porque no es posible esperar a que se tramite el procedimiento normal, con más motivo se aplica este razonamiento una vez que el caso entra en la vía judicial que, como es bien sabido de todos, tardará años en dar una solución definitiva al litigio. Por todo esto lo normal ante esta situación es que se proceda a la demolición inmediata del edificio sin concederse la suspensión y que los afectados, una vez que ya no existe el edificio en que residían, decidan impugnar la legalidad del acto declaratorio de la ruina inminente con el único fin posible de obtener una indemnización por daños y perjuicios.

La doctrina jurisprudencial existente sobre este tema en los últimos años podría resumirse del siguiente modo:

1) En cuanto al fundamento del deber de indemnizar resulta interesante citar aquí una sentencia de 1990 (59) en la que se anuló el acuerdo del Ayuntamiento de Esplugas de Llobregat por el que declaraba en ruina inminente un edificio sito en la calle Laureano Miró 290-292 el cual, tras varios meses de pugna entre un arrendatario que deseaba continuar habitando en dicho inmueble y las autoridades municipales, acabó siendo demolido antes de que se dictase sentencia. La Audiencia Territorial de Barcelona destacó en sus argumentaciones que

«la posibilidad de reclamar dicha indemnización deriva del art. 54 de la vigente LBRL, de 2 de abril de 1985..., en armonía con lo establecido en el art. 120 y ss de la LEF..., y art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado..., reparación a la que viene obligada la Administración cuando el funcionamiento de los servicios públicos origine un daño a los particulares efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, requisitos todos ellos que, obviamente se cumplen en el caso enjuiciado.»

Téngase en cuenta que el daño es evaluable con referencia al valor del edificio, siendo razonable realizar su cálculo del mismo modo que se procede a efectos de evaluarlo para conocer si existe o no rui-

(58) A. de 3 noviembre 1994. Ar. 2801.

(59) S. de 23 abril 1990. Ar. 3623.

na económica (60). El citado Tribunal destacó, finalmente, que el fundamento último del derecho a indemnización debía buscarse en el art. 106,2 de la CE.

2) En el mismo caso del Ayuntamiento de Esplugas de Llobregat se resaltó que no era posible condenar

«al Alcalde (solidariamente con el Ayuntamiento) al pago de la citada indemnización..., porque si bien fue la Alcaldía la que ordenó el desalojo y la demolición del edificio..., no es menos cierto que la declaración de ruina, aprobada por la Comisión de Gobierno, es la determinante de la demolición.» (61)

3) No hay derecho a la indemnización cuando la misma suponga un enriquecimiento injusto de los propietarios, enriquecimiento que implica siempre un «desequilibrio patrimonial indebido» (62). Dicha situación se produce en una serie de casos que pasamos a enumerar:

3.1) En el asunto del Ayuntamiento de Bilbao se ha puesto de relieve que no hay tampoco derecho a cobrar una indemnización cuando se anule el acto que declara la ruina inminente al verificarse la no existencia de los requisitos para su declaración pero se constate al mismo tiempo que el edificio sí se encontraba en estado de ruina ordinaria y por lo tanto existía igualmente la obligación de demolerlo. De este modo se entiende que «el propietario estaba, en todo caso, obligado a la demolición», por lo que si se le indemniza, «se llegaría a un enriquecimiento injusto prohibido por el sentido general de nuestro ordenamiento jurídico» (63).

3.2) Si se decidiese que la única solución posible para reparar el daño consistiera en la reconstrucción del inmueble derruido a costa del Ayuntamiento, sustituyéndose así el edificio antiguo por uno de nueva edificación que siempre sería mucho más valioso que el anterior. Aunque esta posibilidad ha sido objeto de un expreso rechazo en el caso del Ayuntamiento de Paterna, sin embargo el Tribunal Supremo ha admitido la posibilidad de que al margen del proceso los propietarios afectados puedan llegar a un acuerdo con el Ayuntamiento para que éste les indemnice ayudándoles, en la parte que corresponda a la indemnización, a reconstruir un nuevo inmueble, siendo soportada la parte

(60) Vid., FERRANDO, J.V.: «Edificios ruinosos...», op. cit., págs. 173 y ss.

(61) S. de 23 abril 1990. Ar. 3623.

(62) S. de 2 octubre 1991. Ar. 7716.

(63) S. de 25 junio 1991. Ar. 5253.

del coste de la obra que no quede cubierta por dicha indemnización por los ellos mismos (64).

Y es que puede ocurrir perfectamente que por el mero hecho de que se declare la ruina inminente y la demolición del edificio se produzca un enriquecimiento para los propietarios (el paradigma de esto lo ha constituido el problema que presentaban los edificios alquilados bajo el antiguo régimen de la legislación de arrendamientos urbanos que imponía la prórroga forzosa y la congelación de rentas) que se ven ahora dueños de un solar que puede superar con mucho el valor de mercado que poseía el inmueble edificado antes sobre él. La misma jurisprudencia llega a reconocer esta situación al destacar que cuando se declara la ruina inminente de un modo legal puede no sólo estar beneficiándose el interés público de mantener la seguridad de personas y bienes, sino también el privado puesto que éste último se ahorra la realización de unas obras de conservación y, de acuerdo con el aprovechamiento urbanístico de la zona, se «les deja la vía más rentable para ellos: la venta de los terrenos como solar, o la construcción de un edificio por ellos mismos» (65).

4) El hecho de que se invoque la negligencia de la Administración al no exigir, durante un considerable lapso de tiempo, la realización de las reparaciones del inmueble como causa cooperadora en la situación y declaración de ruina inminente del mismo, es aceptable, tal y como destaca el Tribunal Supremo en el caso de la calle Voluntarios Catalanes de Madrid, a efectos de determinar posibles indemnizaciones siempre y cuando que se pruebe de acuerdo con los principios establecidos en el art. 1214 del Código Civil. A estos efectos resulta muy interesante un asunto acaecido en el municipio leonés de Valencia de Don Juan. El propietario de un edificio situado en la calle Virgen del Castillo, número 8, solicitó a la Alcaldía que se declarase en ruina dicho inmueble. El Ayuntamiento denegó la citada solicitud ordenando la realización de obras de reparación, después de haber dispuesto previamente el desalojo del mismo y la adopción de medidas de seguridad. A los pocos días se demostró la improcedencia de dicha negativa al producirse el derrumbamiento de la finca quedando en evidencia que lo correcto hubiera sido declarar la situación de ruina inminente, cosa que se acabó realizando por el Ayuntamiento pero ya con referencia a los restos de la edificación que aun se mantenían en pie. El propietario decidió reclamar a la autoridad municipal una indemnización como consecuencia del deficiente funcionamiento de sus servicios, que cubriese los perjuicios económi-

(64) S. de 2 febrero 1993. Ar. 591.

(65) S. de 23 abril 1990. Ar. 3623.

cos que se iban a derivar para él del hecho de tener que reconstruir el edificio, pagar unas indemnizaciones a la antigua arrendataria que regentaba allí una zapatería y reparar los daños que su caída había producido en los inmuebles colindantes tras ser condenado en los correspondientes procesos civiles que se siguieron contra él. Nos encontramos por lo tanto ante un caso totalmente opuesto al que suele ocurrir en la práctica (que se pida la indemnización por el perjuicio que supone el demoler un edificio el cual se estima que no se encuentra en ruina inminente) al solicitarse una indemnización de daños al Ayuntamiento precisamente por no declarar a su debido tiempo en ruina inminente un edificio que se encuentra en dicho estado, quedando esto demostrado al acabar desplomándose de un modo inmediato produciendo un daño patrimonial a su propietario. Esta solicitud fue rechazada tanto en primera instancia por la Audiencia Territorial de Valladolid, como en apelación por el Tribunal Supremo. La Audiencia recordaba que

«la declaración de ruina no es sino el reconocimiento por la Administración de una situación de hecho preexistente y que a ésta y no a aquélla habrá de atribuirse el derrumbamiento del inmueble. Esto supuesto, aun en el caso de que los gastos de reconstrucción y la privación temporal de su disfrute no compensen los beneficios de la resolución de los arrendamientos de renta antigua, los eventuales perjuicios serán imputables al propio inmueble o a los encargados de su conservación, pero en modo alguno al Ayuntamiento cuya equivocación fue remediada por la fuerza de los hechos, que permitieron obtener al señor G.O, lo que, al haberle sido denegado, habría requerido, en otras circunstancias, los gastos y tiempo propios de otro recurso contencioso-administrativo.»

De este modo la Audiencia acababa llegando a la conclusión de que «admitir en su totalidad la reclamación del actor supondría trasladar al Ayuntamiento las consecuencias de la propia actuación del recurrente». Y es que el propietario había incumplido manifiestamente los deberes que la legislación del suelo (recogidos en el texto de 1992 en el art. 245 en conexión con el art. 21,1) impone a los propietarios de inmuebles al exigirles que los mantengan en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, a lo que había que sumar la negligencia en la demora en denunciar el mal estado del edificio a la Autoridad municipal. Es precisamente en este punto donde puso el acento el Tribunal Supremo para confirmar la sentencia apelada destacando como la normativa urbanística asigna a los propietarios «el deber de mantener los edificios en las debidas condiciones de seguridad». Por lo tanto se pueden contraponer «dos distintos deberes en torno a la cuestión, uno de vigilancia y prevención, a cargo de los Ayuntamientos, y otro de conservación de los edificios, de cuenta de sus propietarios», de tal modo que

«la omisión o defectuoso cumplimiento del primero, cuando la relación se trabe exclusivamente entre ambos obligados, en modo alguno puede exonerar a los propietarios del suyo y de las consecuencias derivadas de su incumplimiento, ya que ello supondría legitimar omisión de una obligación por la simple excusa de haber sido compelido a cumplirla. Razones por las que ha de reputarse insuficiente en este caso lo que de anormal pudiera haber en la actuación del Alcalde y del Ayuntamiento de Valencia de Don Juan al no haber declarado en estado de ruina un edificio que las circunstancias posteriores demostraron lo estaba y en no haber vigilado para que las medidas que se dispusieron para evitar su derrumbamiento fuesen cumplidas, al efecto de imputarle causación de los daños y perjuicios cuya indemnización se solicita y de hacerle patrimonialmente responsable de los mismos de ellos, ya que esa actuación podrá haber sido un condicionante de los mismos, pero no causa eficiente, próxima y verdadera, la que únicamente cabe encontrar en el abandono de los propietarios, desentendiéndose, primero, de sus deberes de conservación del edificio y dando lugar a que llegara a un estado tal que hizo casi inevitable su derrumbamiento, y luego, no adoptando ellos mismos las medidas precisas para que ese espontáneo derrumbamiento no se produjese y fuese ruina inminente que podría haber sido normal, y haciendo desaparecer así todo enlace causal entre el funcionamiento de los servicios municipales y la producción de los daños y perjuicios, de los que, al menos unos, constituidos por el valor de reposición del edificio..., cabe además descartarlos por ser la consecuencia que se habría ocasionado de haber prosperado en un principio el expediente de ruina instado, la demolición del mismo.» (66)

5) La determinación de la indemnización se deberá realizar de acuerdo con lo que se estime que habría sido el valor del edificio. Esto será difícil de precisar al haber sido derribado, debiéndose tener en cuenta todos los datos que puedan recabarse sobre el mismo de registros, documentos, informes, etc. En todo caso en la valoración deberá tomarse en consideración

«la clase de actividad que se realizaba en el inmueble, en relación con el coste que pueda representar para el actor el tener a su disposición un local de características adecuadas para seguir llevando a cabo la misma actividad y no otra.» (67)

6) El hecho de que la cuestión de la solicitud de indemnización no se plantease ya en la vía administrativa no impide su enjuiciamiento judicial y ello con base en el art. 42 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa el cual expresa que

(66) S. de 5 enero 1990. Ar. 329; S. de 29 septiembre 1992. Ar. 6987.

(67) S. de 23 abril 1990. Ar. 3623.

«la parte demandante podrá pretender, además de la declaración de no conformidad a Derecho de los actos impugnados, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas para el pleno reconocimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda.» (68)

7) Para finalizar, debe destacarse que aunque sea difícil juzgar si hubo o no un estado de ruina inminente a efectos de reconocer el derecho a una indemnización al no existir ya el edificio, ello no es imposible, pudiéndose utilizar a tal efecto todo tipo de pruebas: informes periciales emitidos, los restos del edificio si aun se conservan, el testimonio de los vecinos sobre el aspecto y situación del mismo, etc. (69).

V.— LA DECLARACIÓN DE RUINA INMINENTE DE LOS EDIFICIOS PERTENECIENTES AL PATRIMONIO HISTÓRICO

La declaración en ruina de los edificios que forman parte del patrimonio histórico presenta una serie de particularidades importantes de entre las cuales hay que destacar fundamentalmente el hecho de que, aunque sea posible declarar un edificio de estas características en ruina, no es posible proceder a la demolición del mismo sin contar con la autorización de la Administración competente, la cual no la concederá si no existe el informe favorable de al menos dos de las instituciones que aparecen enumeradas en el art. 3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español (LPHE de ahora en adelante), tal y como dispone el art. 24,2 de la citada Ley. Pero, ¿qué ocurre cuando el Ayuntamiento declara en ruina inminente un edificio que forma parte de dicho patrimonio?. En este caso se enfrentan dos importantes intereses públicos: por un lado el interés consistente en garantizar la seguridad de bienes y personas; y por otro lado, el interés en conservar estos inmuebles. Este antagonismo lo resuelve el art. 24,3 de la LPHE al establecer lo siguiente:

«Si existiera urgencia y peligro inminente, la entidad que hubiera incoado expediente de ruina deberá ordenar las medidas necesarias para evitar daños a las personas. Las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse no darán lugar a actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble y requerirán en todo caso la autorización prevista en el art. 16,1, debiéndose prever además en su caso la reposición de los elementos retirados.»

(68) S. de 2 febrero 1993. Ar. 591.

(69) S. de 5 enero 1990. Ar. 329; S. de 23 abril 1990. Ar. 3623; S. de 3 junio 1992. Ar. 4825.

El art. 16,1 dispone por su parte que «la incoación del expediente de declaración de Interés Cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas. Las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse con carácter inaplazable en tales zonas precisarán, en todo caso autorización de los organismos competentes para la ejecución de esta Ley».

Para comprender mejor la dinámica de estos dos artículos resulta interesante hacer referencia a una sentencia de 1991 (70), en la cual se resolvió un recurso introducido por el propietario de un inmueble declarado en ruina inminente por el Alcalde de Cuenca, contra la orden de suspensión decretada por la Dirección General de Cultura de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la resolución dictada por dicho Ayuntamiento obligando a proceder con carácter inmediato a la demolición del edificio, dado que éste se encontraba afectado por un expediente de declaración como bien de interés cultural incoado por una resolución de 1981 de la Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas. En relación con la citada orden de suspensión se plantearon dos problemas ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha:

1) Si se trataba de un acto de mero trámite no susceptible de recurso. El Tribunal destacó que no podía dudarse de la posibilidad de poder impugnar este tipo de acto.

2) Si la Dirección General de Cultura tenía competencia para dictar esa orden a la vista de lo dispuesto en el art. 183,4 de la LS de 1976 (actual art. 247,4) y del art. 26,1 del RDU que conceden la competencia para decretar la ruina inminente y ordenar el desalojo y la demolición del edificio al Ayuntamiento o al Alcalde. El Tribunal recuerda a este respecto que

«ante los claros e inequívocos términos del art. 24 de la nueva Ley 13/1985 (LPHE), con arreglo a este precepto resulta inexcusable la intervención de la Administración competente en materia de Patrimonio Histórico en todo expediente de ruina de un inmueble afectado por expediente de declaración de bien de interés cultural (en el caso de autos por estar clavado en zona que está sujeta a un expediente para declaración de Conjunto Histórico-Artístico con los efectos de suspensión automática de todo tipo de licencia incluso de demolición...). A dicha Administración deben serle notificadas su incoación y resoluciones que recaigan como parte legitimada, cosa que en el supuesto enjuiciado no se hizo. Pero

(70) S. de 20 noviembre 1991. Ar. 9154.

además, y aunque el Ayuntamiento conserva su autonomía para ejercitar las facultades conferidas por la LS en materia de declaración de ruina de los inmuebles por razón de su inminencia para la seguridad de las personas y bienes, la preservación del patrimonio cultural exige que en ningún caso pueda llevarse a cabo una demolición sin previa firmeza de la declaración de ruina y asimismo sin autorización de la Administración competente, para lo cual se exige informe favorable al menos de dos de las instituciones consultivas a que se refiere el art. 3, llevándose al extremo la exigencia de conservación de los intereses públicos de la índole expresada de ni tan siquiera poderse realizar en casos de urgencia y peligro inminente más que actos de demolición que sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble y requerir en todo caso la autorización prevista en el art. 16,1 debiéndose prever además la reposición de los elementos retirados, sin que ello suponga menoscabo de la posibilidad de ordenarse por la entidad que hubiera ordenado la incoación del expediente de ruina para ordenar, incluso de forma imperativa (deberá ordenar) las medidas necesarias para evitar daños a las personas. El conflicto, pues, entre la situación de peligro actual y cierto que justifica una declaración de ruina inminente y el interés público en salvaguardar el interés histórico o cultural del bien afectado, se resuelve siempre en favor de este último, al menos hasta la decisión de fondo, y únicamente resulta lícito adoptar medidas para garantizar la seguridad de las personas, pero siempre que no impliquen demoliciones, admitiéndose sólo éstas cuando sean estrictamente necesarias para la conservación del inmueble previa autorización, y debiéndose prever además la reposición de los elementos retirados. En vista de todo ello, iniciada la demolición del inmueble de autos sin la previa autorización, aparece plenamente correcta la suspensión cautelar acordada...»

Esta doctrina fue ratificada por el Tribunal supremo en apelación al afirmar que

«el art. 37 de la Ley 13/1985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico, faculta a la Administración competente para impedir un derribo o suspender cualquier clase de obra o intervención de un bien declarado de interés cultural o incluso del que aun no hubiera sido declarado, siempre que exprese la concurrencia de alguno de los valores que justificarían la declaración, ya que en ningún caso, según el art. 24,2 de la misma Ley, podrá procederse a la demolición de un inmueble afectado por la declaración de bien de interés cultural, sin la declaración firme de ruina y la autorización de la Administración competente. Exigencia esta última de la que no quedan excluidos los supuestos de ruina inminente, para los que se arbitra —art. 24,3— un sistema que armoniza la preservación del inmueble con la adopción de medidas necesarias de seguridad, sin que pueda procederse a actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble, siendo exigible en todo caso la autorización prevista en el art. 16,1.»

3) El tercer y último problema radica en saber cuál es el fundamento de la legalidad de la medida cautelar de suspensión. Sobre este particular el Tribunal Supremo ha destacado que su base se encuentra en la «irreversibilidad del acto de declaración», con el fin de «evitar la desaparición de una finca que, por las especiales características arquitectónicas, podría ser merecedora de especial protección» (71).

Para finalizar debe destacarse que una vez decretada la ruina inminente en estos casos, la Administración puede, si lo estima necesario, ordenar a la propiedad que adopte las medidas de seguridad imprescindibles para garantizar la seguridad de bienes y personas. El Tribunal Supremo ha establecido sobre este asunto que aunque normalmente las obras de conservación de un edificio declarado en ruina (sea inminente u ordinaria) que no pueda demolerse debido a su valor histórico (por ejemplo, por encontrarse incluido en un catálogo) corren a cargo de la Administración al cesar el deber de conservación del propietario, ello no impide que

«mientras no se transfiera la propiedad del inmueble ésta debe atender a su seguridad, como obligación correlativa a la posesión y uso del mismo, reparando los desperfectos que pueden afectar aquélla; obligación que no trae causa de la declaración de un edificio como de interés histórico, arquitectónico o artístico, sino de la seguridad de sus moradores o terceros.» (72)

(71) *Ibidem*.

(72) S. de 4 diciembre 1990. Ar. 10034.

PRÁCTICA