

# EL ESTADO RUINOSO ANTE EL DERECHO \*

POR

FRANCISCO LÓPEZ MERINO

Abogado. Secretario de Administración local

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. DIFERENCIA ENTRE RUINA, ESTADO RUINOSO Y AMENAZA DE RUINA.—III. CONCEPTO JURÍDICO DE ESTADO RUINOSO: 1. *Examen de la legislación:* A) Tendencia extensiva: el artículo 389 del Código civil y el interdicto de obra ruinosa de la Ley de Enjuiciamiento civil. B) Tendencia limitativa: la legislación de arrendamientos urbanos y la de régimen del suelo: 1.º La legislación de arrendamientos urbanos; 2.º El artículo 170 de la Ley de Régimen del Suelo; 3.º La Ley de Régimen del Suelo y el fomento de la edificación. 2. *Conveniencia de un concepto unitario extensivo.*—IV. LOS SUPUESTOS DE ESTADO RUINOSO Y SUS EFECTOS JURÍDICOS: 1. *Examen de la legislación:* a) Estado ruinoso y seguridad; b) Estado ruinoso y urbanismo; c) Estado ruinoso e intereses históricos y artísticos; d) Estado ruinoso y vivienda; e) Estado ruinoso y propiedad privada; f) Estado ruinoso y contrato. 2. *Juicio crítico.* 3. *Tratamiento jurídico que se propone.*—V. CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS ESTADOS RUINOSOS: 1. *Fundamento y necesidad de la calificación.* 2. *Problemas jurídicos de la calificación de estados ruinosos:* a) La decisión pública condicionante de los efectos; b) La calificación como instrumento de la función administrativa y de la función judicial; c) Interferencias entre ambas funciones: duplicidad de calificaciones y calificación administrativa previa a la sentencia; d) Las calificaciones y decisiones administrativas sobre estados ruinosos.

## I

### INTRODUCCIÓN

Al estudiar el tema de la *declaración municipal de ruina* nos ha llamado la atención que la literatura jurídica al ocuparse de él lo hace bajo la influencia casi exclusiva del expediente contradictorio

\* Abreviaturas utilizadas:

- Cc. = Código civil.
- Lec. = Ley de Enjuiciamiento civil.
- LRL. = Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955.
- RS. = Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.
- LAU. = Ley de Arrendamientos Urbanos, Texto Refundido de 24 de diciembre de 1984.
- BCN. = Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.
- RDPriv. = Revista de Derecho Privado.
- REVL. = Revista de Estudios de la Vida Local.

nacido en la legislación de arrendamientos urbanos, a pesar de que en ocasiones se tiene conciencia de que dicha declaración no debe convertirse en un presupuesto o causa resolutoria del contrato de inquilinato y que su función, en orden a la seguridad pública, debe ser la que justifique la intervención administrativa. Por tal motivo, hemos intentado ahondar en los problemas que entraña tal declaración administrativa. En lo que sigue, ofrecemos unas consideraciones que tienen el propósito de tomar posiciones iniciales respecto del concepto y los supuestos de que a nuestro juicio debería partirse en una regulación positiva, así como del papel que la intervención administrativa debería cumplir, todo ello sin descender al detalle y dejando para otro lugar y momento la materia relativa al procedimiento administrativo. Hemos procurado, por lo demás, adoptar un punto de vista suficientemente amplio, para abarcar la legislación que se ocupa del estado ruinoso desde distintas perspectivas, intentando superar la limitación que para nuestro objeto tendría examinarlo, como es frecuente, a través del expediente contradictorio de ruina de los artículos 114-10.<sup>a</sup> de la Ley de Arrendamientos Urbanos y 170 de la Ley de Régimen del Suelo.

## II

### DIFERENCIA ENTRE RUINA, ESTADO RUINOSO Y AMENAZA DE RUINA

El concepto gramatical de «ruina» es el de estado de hundimiento, de destrucción, de una cosa; estado actual, producido con anterioridad o en trance de producción. En tal sentido se habla de «ruinas», aludiendo a lo que queda en pie de una construcción cuando su caída, total o parcial, ha comenzado (1). Para que se pueda utilizar el término «ruina», por consiguiente, será necesario que exista ya consumado un deterioro, una pérdida, un hundimiento o caída, siquiera sea mínimo, de parte o de la totalidad de una cosa.

Quizá esta posibilidad de aplicar el concepto para expresar ese estado de deterioro mínimo es lo que ha permitido, por una amplia-

---

(1) J. CASARES: *Diccionario Ideológico de la Lengua española*, 2.<sup>a</sup> ed., Barcelona, 1963, da la siguiente acepción de ruina: «acción de caer o destruirse una cosa». También señala para la voz en plural el significado de «restos de uno o más edificios arruinados». El término «ruinoso-a» equivale a «que se empieza a arruinar o amenaza ruina», e igualmente a «que se arruina y destruye».

ción excesiva, emplear en el lenguaje legal y jurídico la palabra «ruina» para significar lo que más propiamente debe designarse con el término «ruinoso» (2); pues con éste se indica el *estado de la cosa que amenaza ruina*, es decir, que ofrece peligro de hundimiento, de destrucción; y con aquella voz el legislador y el jurista vienen aludiendo, asimismo, un estado de peligro, de amenaza, derivado del deterioro que por envejecimiento u otra causa cualquiera se presenta en un objeto (3).

Ambos conceptos, sin embargo, conviene distinguirlos. El propio ordenamiento jurídico de nuestro país lo hace, empleando generalmente la palabra ajustada a cada uno de ellos. Así, cuando el artículo 1907 del Código civil considera el supuesto de daños «que resulten de la ruina de todo o parte de un edificio» no cabe duda de que está utilizando la voz ruina en su significado gramaticalmente correcto, o sea, como *acción de caer o destruirse una cosa*. También el legislador habla propiamente cuando se refiere, en el artículo 581-2.º del Código penal, a la sanción de multa en que incurrirán los que infringiendo órdenes de la Autoridad «descuidaren la reparación de edificios ruinosos», pues debemos entender se trata de castigar el incumplimiento de órdenes, el cual además de la desobediencia entraña un peligro para personas y cosas por el posible hundimiento

(2) A caso en el límite entre ambos conceptos pudiera situarse la noción de ruina inminente.

(3) La bibliografía específica sobre el tema es bastante significativa, predominando la denominación «ruina». Obsérvese en la siguiente, que es aquella de que nos hemos podido servir para el presente trabajo. V. ALVAREZ SANTOLINO: *Declaraciones de ruina de casas y edificios y otros aspectos de la actuación municipal en el régimen legal de los arrendamientos urbanos*, «BCN», año 1958, pp. 252-257; S. BERNAL MARTÍN: *La declaración de ruina y los arrendamientos*, «Pretor», núm. 29, septiembre-octubre 1965, pp. 647-678; F. CERRILLO QUÍLEZ: *La declaración de ruina como causa de resolución*, «Pretor», julio-agosto 1954, pp. 432; A. ESPINOS TAYA y J. BARCELLES JUNYET: *Declaración de ruina (Policia municipal en materia de edificios ruinosos)*, «REVL», núm. 110, enero-abril 1960, pp. 200-209; A. GUAITA: *Policia de edificios ruinosos*, «REVL», núm. 84, noviembre-diciembre 1955, pp. 866-873; J. M. LETE DEL RÍO: *En torno al concepto de ruina (comentario al artículo 170 de la Ley del Suelo. Coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo - Jornadas de Derecho civil de la Universidad de Valladolid*, octubre 1963, pp. 81-89; J. MAHILLO SANTOS: *La declaración de ruina de fincas urbanas como causa de resolución del contrato de arrendamiento (expediente municipal de declaración de ruina)* «REVL», núm. 90, noviembre-diciembre 1958, pp. 827-844; C. MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ: *Resolución del arrendamiento urbano por decisión de la Administración pública: declaración de ruina*, «RDPriv», núms. 44-45, marzo 1960 y enero 1961; E. ROCA ROCA: *El expediente contradictorio de ruina*, 2.ª ed., Madrid, 1966; J. SIGUAN ALMENARA: *Declaración municipal de ruina*, «Temas de Urbanismo», IEAL, Madrid, 1969; F. SORO NIETO: *Declaración de ruina. Sus efectos en los ámbitos urbanístico y arrendaticio*, Barcelona, 1967.

o caída del edificio. Igualmente encontramos la misma referencia al estado de amenaza o peligro de hundimiento que ofrece un inmueble u otros objetos, en la denominación escogida para el interdicto de obra ruinoso por la Ley de Enjuiciamiento civil, acudiendo a la expresión acérrada que nos enseña la Gramática, pues este código procesal contempla una institución cuyo fin es prevenir los riesgos de hundimiento o caída de aquellos objetos que presentan en su estado tal peligro; y lo mismo puede decirse del artículo 389 del Código civil cuando acoge formas verbales como las de «amenazase ruina» y «estado ruinoso». No se aparta del buen estilo de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que usa en su artículo 170 la locución «estado ruinoso» y que habla en su artículo 142-3 de construcciones «paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas», perfilando, en la línea de la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 y su Reglamento de 23 de mayo de 1947, el doble concepto de la «construcción en ruina o derruida» y de la «construcción ruinoso». Lo mismo hace el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares aprobado por Decreto 635/1964, de 5 de marzo, dando idea de lo que se comprende en cada concepto, al decir que se entenderán por «edificaciones derruidas» aquellas en que haya desaparecido como mínimo el 50 por 100 del volumen aprovechable de la construcción o que sean declaradas «inhabitables» en más de un 50 por 100 de su capacidad como vivienda por resolución firme de los órganos competentes, añadiendo que por «edificaciones ruinosas» se entienden las determinadas en el artículo 170 de la Ley del Suelo.

Es únicamente, que sepamos, la legislación de arrendamientos urbanos, la que desde antiguo viene confundiendo y dando pie a la confusión en el uso de dichas expresiones al haber acuñado la forma gramatical «declaración de ruina» (4) para referirse, sin duda, a la *declaración del estado ruinoso de inmuebles objeto de relaciones locativas afectadas por la mencionada regulación especial*. Desgraciadamente el influjo de esta legislación en el lenguaje jurídico es notorio,

---

(4) En la vigente LAU se recoge en el artículo 114, causa 10. También el Decreto de Gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958, se refiere en su artículo 28, párrafo 2.º, al «desalojo de los inmuebles declarados en ruina». El Real Decreto-ley de 17 de diciembre de 1924 (art. 5.º-G) y el de 21 de diciembre de 1925 (art. 5.º-G), aun aludían como supuesto de excepción a la prórroga forzosa al caso de que la finca se «declarase ruinoso»; pero la Real Orden de 8 de diciembre de 1927 ya comienza a hablar de «estado de ruina» y «declaración de ruina»; el Real Decreto-

y por ello nos parece oportuno insistir en la cuestión, haciéndola explícita, para que, tomándose conciencia de ella, se procure una rectificación (5).

Los dos conceptos aludidos deben diferenciarse, a su vez, del que corresponde a la «amenaza de ruina», pues aunque tal amenaza —que significa un riesgo de hundimiento—, se suele identificar con el estado ruinoso, no son la misma cosa. Todo estado ruinoso representa una amenaza de ruina, pero ésta puede provenir también de *circunstancias ajenas al estado del inmueble u objeto*, como luego precisaremos más. Sería pues correcto comprender el estado ruinoso como concepto incluido en la extensión del designado como amenaza de ruina, que por ello es más amplio que aquél.

No se ha recogido esta segunda diferencia entre amenaza de ruina y estado ruinoso en nuestra legislación ni en nuestra doctrina, pero su importancia para una regulación legal del «peligro de ruina» es grande porque permitiría un tratamiento más completo que el vigente (6).

Resumiendo, podemos contraponer la ruina a la amenaza de ruina, aquélla como hecho consumado o consumándose, ésta como peligro o riesgo de que aquélla se produzca; y dentro de la amenaza de ruina comprender como una de sus clases el estado ruinoso.

---

ley de 14 de diciembre de 1927 y la Real Orden de 28 de diciembre del mismo año vuelven a emplear la expresión de finca que se declarase ruinoso; el Decreto de 29 de diciembre de 1931 (art. 5.º) contiene ambos medios de expresión, o sea, «declaración de ruina» y «haber sido declarada ruinoso la finca» o «declaración de ruinoso de la finca»; por último, la Ley de 31 de diciembre de 1946 (art. 149-9.º) consagró la «declaración de ruina», que llega a través del Decreto de 13 de abril de 1956 (art. 114-10) hasta la actual Ley arrendaticia.

(5) El problema, por lo demás, carece de trascendencia, siendo una cuestión de «nombres» si no induce a confusión de conceptos. Generalmente la locución «declaración de ruina» tiene un valor entendido en la doctrina. El propio Tribunal Supremo hemos visto que alude a la «imprecisa locución de "ruina"» (sentencia de 16-12-1970). Más grave es que la mayoría de los estudios sobre el estado ruinoso se haga desde la perspectiva de esta legislación arrendaticia, lo que oscurece el verdadero alcance de la intervención administrativa.

(6) Matizando los conceptos podríamos ver que el peligro para la seguridad no deriva sólo del estado ruinoso del inmueble u objeto, sino de circunstancias extrínsecas al mismo que pueden ponerlo en peligro de caída; también veríamos que aun constituyendo el estado ruinoso una amenaza de ruina, tal amenaza puede igualmente provenir de otras causas, siendo un concepto más amplio. Supongamos, en efecto, que sin hallarse en estado ruinoso un edificio, la demolición del contiguo representa un peligro para el nuestro. En este caso habría amenaza de ruina sin previo estado ruinoso.

## III

## CONCEPTO JURÍDICO DE ESTADO RUINOSO

Cuando el jurista examina el Derecho legislado ha de hacerlo provisto de unas nociones o conceptos claros y distintos que le permitan calificar los hechos que se le ofrecen, subsumiéndolos (7) en los supuestos tipificados por la norma —o condiciones de aplicación de la misma, según otros prefieren decir—, para señalar cuáles son las consecuencias jurídicas que de la aplicación de ésta, en su caso, se derivan. Una de las tareas más importantes de la Jurisprudencia, del Derecho en lo que pueda tener la Ciencia, es precisamente la elaboración y depuración de los conceptos que utiliza en las descripciones contenidas ineludiblemente en las normas jurídicas (8). Son poseedores, como tales conceptos, de una gran dosis de convencionalismo; pero no por ello menos sometidos a las reglas del lenguaje y de la lógica (9).

(7) Damos a este vocablo un valor relativo, pues el amplio margen de apreciación que necesita la aplicación del concepto, frecuentemente indeterminado, hace que reste un espacio de *libre apreciación* en que se necesita recurrir a *juicios de experiencia* o de *valor* para operar sobre el concepto o en que ha de intervenir el *arbitrio del juez*, como señala K. LARENZ: *Metodología de la Ciencia del Derecho*, traducción española, Barcelona, 1960, pp. 222-242. La subsunción no es, pues, una operación lógico-formal, automática. La calificación de los hechos exige siempre un margen de apreciación. Según el autor citado, en vez de subsunción, debería hablarse de «enjuiciamiento jurídico del hecho».

(8) La llamada *jurisprudencia de conceptos* del siglo XIX es ya, de por sí, una llamada en favor de la función que la tarea apuntada cumple en la Jurisprudencia, aunque no caigamos en los errores de dicha tendencia al tratar de las proposiciones jurídicas y por ende de los conceptos jurídicos en un plano lógico-formal. Hoy se vuelve la atención hacia la formación de los conceptos jurídicos viendo cómo han de estar constituidos para que puedan expresar la *relación de sentido de un complejo de normas más amplio en un sistema que preconiza la unidad interna del Derecho*. Cfr. K. LARENZ: *op. cit.*, pp. 147-158 y 334-380. Por lo demás, nuestra preocupación no es sistemática, sino puramente conceptual y de sentido práctico en favor de un tratamiento jurídico correcto del estado ruinoso en nuestro Derecho.

(9) En este aspecto del uso del lenguaje y sobre los límites del convencionalismo —cuyo positivo papel contra las concepciones absolutistas de la teoría de la ciencia no niega—, es interesante L. GEYMONAT: *Filosofía y Filosofía de la Ciencia*, 3.ª edición española, 1970, pp. 45-60, de quien traemos el siguiente párrafo: «Vale, de todos modos, la pena señalar que ya respecto de la convencionalidad de los nombres pueden presentarse (y se han presentado de hecho en los creadores mismos de la ciencia moderna) algunas preocupaciones de carácter pragmático, las cuales muestran inmediatamente que "convencionalidad" no significa "arbitrariedad". Esas preocupaciones se refieren sobre todo a los términos científicos y afectan a la necesidad (u oportunidad) de poner límites a la libertad del que elige los términos, intentando así mantener una cierta correspondencia entre esos términos y los del lenguaje común» (p. 47).

En cuanto a la importancia del lenguaje para el conocimiento científico, es indiscutible en nuestros días, incluso por los peligros que su utilización entraña. Basta observar que la llamada *tesis fisicalista*, de R. CARNAP, intentó la unidad de

En lo que sigue nos ocuparemos del concepto jurídico de estado ruinoso, cuya relevancia en nuestro Derecho positivo es innegable dada la repetida alusión que al mismo puede verse en los textos legales y en la jurisprudencia. El motivo de nuestro análisis es que hemos llegado a la convicción de que nuestro ordenamiento jurídico no tiene clara conciencia de su significado, añadiéndole, en ocasiones, en calidad de notas esenciales determinantes del mismo, circunstancias que, a lo sumo, deberían tener carácter accidental, necesarias, si se quiere, para matizar los supuestos de hecho de determinadas normas en atención a la naturaleza del bien que tutelan, pero contingentes en la forma de predicarse del estado ruinoso. Se han añadido al concepto determinaciones legales, no por vía de yuxtaposición, en calidad de notas accidentales, que han de matizar el supuesto de hecho, sino por vía de integración, llegando a transformar el propio concepto. Esto, por lo demás, no pasaría de ser criticable sólo desde un punto de vista semántico, si el concepto jurídico no sufriera caracterizaciones diversas en las disposiciones vigentes; pero es que esto último se ha producido, creando dudas incluso para calificar el estado ruinoso aludido

---

la ciencia mediante la creación de un lenguaje común, basado en la idea del «lenguaje cósmico», abandonando la antigua pretensión de conseguir dicha unidad mediante la unidad de las leyes científicas. Cfr. L. GETMONAT: *op. cit.*, pp. 27-43. En el mismo sentido recuerda G. BERGMAN: *Filosofía de la Ciencia*, trad. española, Madrid, 1961, pp. 55-56, que «las palabras tienen el significado de las cosas para cuya significación han sido creadas; después que se les ha dado significado podemos cometer errores o demostrar ignorancia lingüística empleándolas de modo distinto». B. Russell, por su parte, afirma: «... no puede negarse que todos los pensamientos bien elaborados exigen palabras», contestando a la cuestión de si el pensamiento puede producirse sin lenguaje (*El conocimiento humano*, 4.ª ed., esp., Madrid, 1968, p. 89).

Sin embargo, no ignoramos la necesidad que tiene la ciencia de tecnificar los conceptos, superando la vaguedad y ambigüedad frecuentes del lenguaje normal, lo que a veces supondrá un cambio de los conceptos iniciales designados por los términos gramaticales. Vid. J. R. CAPELLA: *El derecho como lenguaje. Un análisis lógico*, Barcelona, 1968, pp. 244 y 276-309. La aguda observación de T. VIEHWEG: *Tópica y jurisprudencia*, trad. esp., Madrid, 1964, de que «en el lenguaje espontáneo opera una tópica oculta», por lo que si se quiere construir el derecho mediante un sistema jurídico en sentido lógico, evitando las infiltraciones de la tópica: «es preciso ir a un formalismo riguroso» prescindiendo del lenguaje ordinario, muestra uno de los principales obstáculos a las pretensiones de construir el Derecho por el método científico al estilo de la dogmática jurídica. Parece indeclinable, por hoy, la necesidad de utilizar un lenguaje asequible al destinatario de la norma. Ello se suma a la circunstancia de que *el Derecho no es obra del jurista, ni mucho menos del científico; es obra del político*. Por consiguiente, ante la necesidad de recurrir al lenguaje —como un dato—, y ante la escéptica posición que hemos de adoptar respecto del «método sistemático» para el Derecho, nuestra modesta opinión es que, al menos, debemos emplear bien nuestro idioma. Quizás, en el fondo, la diferencia entre una y otra postura sea de campo: nuestro afán sistemático, si existe, sólo abarca un caso, un problema. Para la cita, véase páginas 111-124.

por cada norma legal. Sería arriesgado, por ejemplo, afirmar que la noción derivada de los supuestos del artículo 170 de la Ley del Suelo se corresponde exactamente con la utilizada en la Ley de Arrendamientos Urbanos, artículo 114, causa 10.<sup>a</sup>, a pesar de que se acepte por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (10) y por parte de la doctrina científica la compatibilidad entre ambos preceptos (11), apuntando algún autor que aquél es la culminación del proceso evolutivo del expediente contradictorio de ruina nacido en la legislación arrendaticia. Obsérvese al efecto cómo la preocupación por el supuesto b) del artículo 170 citado no puede existir en la Ley de Arrendamientos Urbanos, ya que la extinción del contrato de inquilinato, al amparo de la declaración de ruina, por exceder el coste de reparación del 50 por 100 del valor del edificio o plantas afectadas, se daría ya, sin necesidad de tal declaración, en virtud de lo establecido en el artículo 118-2 de esta Ley (12); e igualmente véase cómo la función que cumple el supuesto c) de aquel artículo es característicamente de protección de los intereses urbanísticos, siendo una verdadera innovación introdu-

(10) *Vid.*, en contra, no obstante, las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1958; 7 de julio de 1961 y 20 de mayo de 1968.

(11) Cfr. F. Soro Nieto: *op. cit.*, pp. 49-55.

(12) La referencia de esta norma al concepto de «siniestro», disponiendo la extinción del contrato de arrendamiento urbano, en el supuesto de producirse aquél, de tal forma que para la «reconstrucción» se hagan precisas obras cuyo coste exceda del 50 por 100 de su valor real al tiempo de ocurrir el mismo, deja planteado el tema de la relación que pueda existir entre siniestro y estado ruinoso. Si el siniestro es un daño sufrido por el local o vivienda y su coste de reparación superior al porcentaje expresado, tenemos un supuesto idéntico al del apartado b) del artículo 170-2 LRS, sólo que en este último da lugar a la declaración de estado ruinoso y en el primero no. A nuestro juicio, sin embargo, partiendo de una noción gramatical de lo ruinoso, como después diremos, hay una diferencia clara. El siniestro es un daño producido por una *causa extrínseca al estado físico* del inmueble, aunque como consecuencia de aquél pueda éste quedar en estado ruinoso; y este concepto, en cambio, supone un *estado intrínseco a la construcción*. El estado ruinoso no es un daño en cuanto que «sufrido», sino en cuanto que «existente»; el siniestro es un «hecho» y el estado ruinoso, valga la redundancia, un «estado». El siniestro además supone *daño súbito*, mientras que al estado ruinoso se puede llegar por un siniestro o por causas de acción lenta, de desgaste natural. Decir que el siniestro supone pérdida, destrucción y que el estado ruinoso no, nos conduce a un criterio cuantitativo que difícilmente podrá servirnos en casos límite; piénsese, por ejemplo, en la explosión que agrieta y debilita la estructura del edificio y obsérvese cómo el estado en que queda el inmueble, por ello, puede ser de amenaza de ruina.

Si en vez de comparar siniestro con estado ruinoso lo relacionamos con la ruina, hemos de ver que el siniestro puede consistir en el hundimiento, la destrucción del edificio. La ruina puede, pues, derivarse del estado ruinoso o de un hecho extrínseco, de un siniestro o de ambas circunstancias. Piénsese, además, que el siniestro puede ocurrir sin que haya una previa amenaza o peligro conocido y previsible para el inmueble. El siniestro es una amenaza potencial de ruina, un peligro en cierto modo *imprevisible*.

cida por la Ley del Suelo en el concepto que se venía manejando a efectos de la resolución del contrato de inquilinato. Más clara es todavía la divergencia entre ambas normativas citadas y la que se contiene en los artículos 1676 y siguientes de la Ley procesal civil de 3 de febrero de 1881 y en el Código civil, artículo 389, a pesar de que en todas estas disposiciones se trata aparentemente el mismo tema del estado ruinoso de construcciones o edificios. Efectivamente, la legislación urbanística atiende a la alternativa reparación-estado ruinoso, cuyos conceptos respectivos estima incompatibles entre sí, y la Ley y Código citados poseen un concepto de lo ruinoso que abarca tanto los casos que llevan a la reparación como los que exigen la demolición. Es natural que estas divergencias se traduzcan en una diferente extensión del concepto.

Se plantea con lo anterior la necesidad de dilucidar qué notas o elementos del concepto deben estimarse esenciales en su determinación y qué otras, en cambio, obedecen a circunstancias accidentales (13).

Comencemos pasando revista a la legislación.

(13) Es evidente, como señala J. R. CAPELLA (*op. cit.* pp. 257 y ss.), que «el derecho procede a tecnificarse mediante definiciones que introducen expresiones cada vez más abstractas» y que uno de los remedios ante la equivocidad de los términos introducidos por definición es la creación de «contextos de uso». Hay tres modos o grupos en que cabe ordenar las teorías de la definición, según este autor, a saber: los que tratan de determinar la esencia de un ente o explicación de lo que la cosa es (definición real al estilo aristotélico), los que pretenden determinar el contenido del concepto por análisis o síntesis (construcción conceptual al estilo kantiano) o los que establecen las condiciones de aplicación de un término por medio de otros. Pues bien, a primera vista podría pensarse nos inclinamos en el texto por la definición real, al contrario que el artículo 172-2 de la Ley del Suelo, que parece inclinarse por la introducción de un «contexto de uso» del estado ruinoso. Sin embargo, esto no es así. Cuando la definición se realiza mediante contextos de uso no quiere decirse que éstos puedan ser arbitrarios; ya hemos dicho que convencionalismo no implica arbitrariedad. Para nosotros, las condiciones de aplicación del término no han de perder de vista el uso ya dado a ese término por el lenguaje. La definición puramente «estipulativa», que señala no sólo convencional, sino también arbitrariamente el significado del término, la consideramos útil cuando de voces y conceptos nuevos se trata. Si en nuestro lenguaje hemos empleado las expresiones notas esenciales y circunstancias accidentales, obsérvese que estamos aludiendo a las condiciones que resultan de su uso lingüístico. La definición «lexicológica» es ésta y a ella nos adherimos, y precisamente tal forma de definición pertenece al grupo tercero aludido por el autor citado. Lo característico de la definición clásica de signo aristotélico es obtener la esencia del concepto mediante un método que consiste en fijar el género próximo al que pertenece el objeto, añadiendo seguidamente la diferencia específica que lo caracteriza esencialmente frente a los restantes objetos del mismo género.

Sobre clases de definición y su aplicación a la ciencia del Derecho, tomando como punto de partida la moderna lógica jurídica, puede verse U. KLUG: *Lógica jurídica*, trad. castellano, Caracas, 1961, pp. 133 y ss., quien sigue a DUBISLAV (*Die Definition*, Leipzig, 1931).

## 1. Examen de la legislación

A) *Tendencia extensiva: el artículo 389 del Código Civil y el interdicto de obra ruinoso de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

Un precepto de capital importancia hasta la publicación de la Ley del Suelo, el artículo 389 del Código civil, contiene una norma sustantiva definidora de las *obligaciones del propietario* de una construcción que amenace ruina, obligaciones que se resuelven en la *alternativa de demoler o reparar*, implícitas, por otra parte, en la declaración de responsabilidad del dueño o propietario por los daños que pueda producir la caída si ésta sobreviene por falta de las reparaciones necesarias (art. 1907 Cc.). Ahora bien, ante la pasividad del propietario se faculta a la Autoridad para ejecutar la demolición optando el legislador por este término de la disyuntiva (art. 389, pfo. 2.º, Cc.).

Sin embargo, no se dice, en forma explícita cuál es el concepto de estado ruinoso que se alude con la expresión utilizada por el artículo 389 cuando se está refiriendo a «edificio, pared, columna o cualquier otra construcción» que «amenazase ruina». Se puede suponer es próximo al significado gramatical, amplio, porque de lo contrario habría tratado el legislador de precisar la noción jurídicamente; pero lo único cierto es que *la amenaza de ruina la presenta el propio edificio o construcción*—de ahí que sea estado ruinoso lo aludido—y que *se asocia a la idea de un peligro para la seguridad* puesto que seguidamente se disponen medidas cuyo único sentido es el de evitar daños derivados de la caída o hundimiento (14). Las obligaciones legales que

---

K. LARENZ: *op. cit.*, pp. 246 y ss., se ocupa del problema relativo a la averiguación del contenido de las proposiciones jurídicas como misión propia de la interpretación de las leyes, en la que jurisprudencia y ciencia del Derecho se reparten la tarea.

Para enjuiciar la actual posición jurisprudencial nos parece de positivo valor la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1970, cuando afirma que el estado ruinoso del artículo 170 de la Ley del Suelo es un «concepto jurídico indeterminado» y que «... los criterios de aplicación que el citado artículo 170 de la Ley del Suelo prescribe en su apartado 2.º deben, por lo dicho, tomarse como *manifestaciones concretas de aquella situación genérica*, es decir, que siempre aquel estado de la construcción por el cual amenaza caer o destruirse constituye un *presupuesto común a esas sus especificaciones*».

(14) Es muy frecuente en la doctrina no distinguir el riesgo o peligro de hundimiento, propio del estado ruinoso y de la amenaza de ruina, del peligro que, además, puede representar para las personas o las cosas, pero que no deriva sólo de aquella amenaza de hundimiento, sino de ésta junto con la proximidad de las personas o cosas o con la ocupación del inmueble por unas u otras, o ambas. F. SOTO NIETO: *op. cit.*, p. 9, dice, por ejemplo, a propósito de la noción de ruina:

se imponen al dueño abonan nuestra afirmación de estar ante un concepto amplio, que abarca todos los casos en que existe peligro de hundimiento, porque de otro modo no se habrían previsto tanto la reparación como la demolición como medidas para impedir la ruina. Veremos, al tratar de la legislación urbanística, que ésta, a diferencia del Código civil, sólo admite la demolición, precisamente porque los casos que se comprenden en el concepto allí manejado son los que aconsejan, por su gravedad, a juicio del legislador, tal medida.

El estado ruinoso, además, en este precepto que comentamos, se asocia íntimamente a la idea de peligro para la seguridad, como acabamos de decir, aunque no se exprese claramente. Se supone que todo estado ruinoso representa tal peligro. De ahí que se arbitren las medidas de demolición o de obras necesarias para impedir la caída. Por eso descubrimos que el concepto no coincide totalmente en el artículo 389 con la noción gramatical. En esta última no hay idea de peligrosidad, en el sentido que decimos, como riesgo para personas o cosas.

En suma, el Código civil, al recoger el concepto de estado ruinoso, bajo la expresión de amenaza de ruina constituida por el estado de edificios o construcciones de otro tipo, lo hace añadiendo a las notas que posee en su acepción gramatical otra relativa al peligro que entraña para personas o cosas.

La Ley de Enjuiciamiento civil, en su artículo 1676, se refiere al doble objeto que puede tener el interdicto de obra ruinoso, y al mencionar el primero de ellos lo hace manifestando que es la «adopción de medidas urgentes de precaución, a fin de evitar los riesgos que pueda ofrecer el mal estado de algún edificio, árbol, columna o cualquier otro objeto análogo, cuya caída pueda causar daño a las personas o en las cosas». Está, pues, describiendo *un supuesto de estado ruinoso*. Con gran precisión terminológica alude al peligro de daño a que hace un momento nos referíamos. La alusión ahora es expresa, a diferencia del Código civil. Precisamente por esto, la noción de estado ruinoso que se utiliza parece más pura desde el punto de vista gramatical y de una absoluta precisión desde el punto de vista jurídico, debiendo retener nosotros, en este momento, la alusión que se contiene a la *razón intrínseca del objeto*, que hace peligrar su caída, con

«nos hallamos, de un lado, ante un peligro para la seguridad ciudadana, con la latente posibilidad de hundimiento del inmueble urbano». Cfr. también J. MAHILLO: *op. cit.*, p. 831; E. ROCA: *op. cit.*, p. 78; F. CERRILLO: *op. cit.*, p. 48; ESPINOS Y BALCELLS: *op. cit.*, p. 200; C. MARTÍN-RETORTILLO: *op. cit.*, p. 207; A. GUAITA: *op. cit.*, pp. 866-867.

palabras que resumen la *causa* de la amenaza de ruina: el *mal estado* de la cosa.

La Ley procesal civil no da en este artículo un concepto de estado ruinoso; pero no le añade tampoco una nota relativa a la peligrosidad que implica, porque tal nota es accidental al posible hundimiento. Puede caerse una pared, puede haber un *peligro de caída*; puede haber estado ruinoso de un edificio, puede haber *peligro de caída*; pero el peligro que ahí queda mencionado no es el *peligro para la seguridad*, que no se halla necesariamente unido al riesgo de caída. El hundimiento, la caída, pueden, en ocasiones, representar peligro para la seguridad; el estado ruinoso puede, igualmente, llevar consigo, en muchas circunstancias, ese mismo peligro para la seguridad (15); empero, habrá casos en que el estado ruinoso se dé en circunstancias tales de aislamiento del inmueble que prácticamente no haya peligro para las personas ni para las cosas. Así, pues, cuando la Ley de Enjuiciamiento civil está previendo medidas para el supuesto de estado ruinoso en que haya, además; peligro para la seguridad, usa propiamente el lenguaje gramatical y con una técnica jurídica digna de encomio, de la que no se hacen excepciones mucho más recientes sobre el tema, distingue el *concepto de estado ruinoso* y el *supuesto de hecho de la norma*. Este utiliza aquel concepto, pero sin deformarlo; simplemente le *añade* las notas accidentales necesarias para caracterizar el *supuesto de hecho* cuya consideración le es necesaria para tutelar la seguridad. No obstante, ante la preocupación por ésta, la noción más acorde con la intención del legislador habría sido partir del concepto de amenaza de ruina, como el Código civil, para poder abarcar otros casos en que el peligro de ruina se deba no al mal estado del objeto sino a causas extrínsecas al mismo, no a su estado ruinoso sino, por ejemplo, a la demolición del edificio contiguo.

B) *Tendencia limitativa: la legislación de arrendamientos urbanos y la de régimen del suelo.*

1.º *La legislación de arrendamientos urbanos:*

---

(15) Por otra parte, el peligro para la seguridad puede provenir del estado ruinoso de un elemento o parte de un edificio que, por ende, no afecte, sino mínimamente, a la construcción o a la planta afectada, no mereciendo la calificación de estado ruinoso según la Ley del Suelo, pero representando un auténtico peligro para las personas y las cosas. La adopción en tal caso de medidas de seguridad es tan obligatoria para la Administración como si de una amenaza de ruina total se tratara.

El problema de la vivienda conduce la preocupación del legislador hacia las relaciones arrendaticias, haciendo nacer el expediente contradictorio de ruina como medio de superar, por una parte, la dificultad o imposibilidad con que choca el propietario de un edificio ruinoso para realizar reparaciones y, de otra, el abuso en la expedición de certificados de obra ruinoso por los facultativos competentes facilitando el desahucio, dando lugar al Real Decreto-ley de 17 de diciembre de 1924, el cual inicia una evolución que se inserta en la legislación de arrendamientos urbanos, cuyo actual texto refundido es de 24 de diciembre de 1964 (16).

Esta legislación viene a poner el acento del estado ruinoso sobre las relaciones arrendaticias, al configurarlo como *causa resolutoria del contrato de inquilinato*. Queda vinculada desde entonces la actuación pública, y condicionada la decisión administrativa sobre policía de edificios ruinosos, en la mayoría de los casos —que son los alcanzados por la legislación especial—, a lo que resulte del tratamiento jurídico arrendaticio (17). El poder público que ha intervenido en

---

(16) Recuerda F. CERRILLO QUIÉZ que la declaración de ruina como causa resolutoria tiene ya precedentes en la legislación especial, añadiendo: «Años después del primer Decreto de Alquileres (1920), y ante la relativa facilidad con que los propietarios obtenían los certificados facultativos para promover los desahucios por edificios ruinosos, las asociaciones de vecinos propusieron la creación de un llamado *juicio de ruina*, de tramitación muy idéntica a la de un pleito, propuesta no recogida en sus propios términos por el Real Decreto de 17 de diciembre de 1924 y siguientes, pero que dio lugar a determinado expediente contradictorio...» (*op. cit.*, p. 433). E. ROCA ROCA: *op. cit.*, dedica un capítulo de su libro al problema de la vivienda, llamando la atención sobre el déficit anual de 35.000 viviendas, que se producen por ruina e insalubridad en nuestra patria (pp. 39-71), ocupándose asimismo detenidamente de la evolución legislativa (pp. 73-107).

(17) No podemos estar de acuerdo, por lo que luego diremos al tratar de la Ley del Suelo, con la opinión de E. ROCA ROCA: *op. cit.*, p. 105, a propósito del papel de dicha Ley al recoger la institución de la declaración de ruina nacida en la legislación de arrendamientos urbanos, «dignificándola y publicándola», porque, según este autor, «la desafecta de aquella finalidad egoísta con que surgió». A nuestro juicio, la concepción de la «ruina» como causa de resolución del arrendamiento no es superada por la Ley del Suelo. Esperamos, eso sí, que sea el «punto culminante de su evolución» —por emplear la expresión de Roca—, ya que de este modo podremos tener la esperanza de que una futura regulación legal inicie el descenso y abandone incluso la línea evolutiva para entrar en otra menos «patológica y aberrante» —por emplear ahora palabras del profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo a la obra de aquél. Denuncia el eximio catedrático la formalización de las estructuras técnicas de las instituciones cuando se hace perdiendo todo contacto con el plano funcional, quedando entonces la estructura institucional al servicio de fines que no tienen relación ninguna con sus verdaderos principios, como sucede en el caso de la declaración municipal de ruina de edificios. «Esta institución —dice—, nacida como una pieza de la policía de seguridad, ha concluido por asentarse en un mundo marginal a las necesidades y fines propios de este sector institucional». Precisamente, nuestro propósito en este trabajo es,

favor del inquilino estableciendo la prórroga forzosa del contrato y congelando la renta, no puede dejar de intervenir también —para restablecer el equilibrio en cierto modo—, poniendo un límite al deber del arrendador de mantener la cosa arrendada en condiciones de servir al uso pactado. Dicho límite es el estado ruinoso (art. 114-10.<sup>a</sup> LAU) o el 50 por 100 del valor del objeto arrendado cuando se trate de reparaciones por causa de siniestro (art. 118-2 LAU), permitiendo en tales casos la resolución y la extinción del contrato, respectivamente.

Ese estado ruinoso que se concibe como un *límite al deber de reparar* para mantener el local o vivienda en condiciones de habitabilidad, significa también un *límite al deber legal de prórroga forzosa*, configurándose como un motivo de disolución del vínculo contractual. De ahí que deba declararse con las debidas garantías por la Administración. En esto consiste la «declaración de ruina» y para ella nace el «expediente contradictorio de ruina» (18).

No es extraño que a partir de ese momento toda la actuación administrativa, cuando tiene por objeto el estado ruinoso, se vea condicionada por la incidencia de la causa resolutoria —pues a ello se tenderá la mayoría de las veces, siendo mínimo el número de casos de intervención municipal por estados ruinosos no relacionados con problemas de propietarios e inquilinos—, y será frecuente la advertencia de la doctrina legal y científica de que la declaración de ruina no debe convertirse en un instrumento en manos de propietarios desaprensivos que pretendan el desahucio de los inquilinos, burlando la prórroga forzosa y el deber de reparación (19).

en suma, hacer explícitas las necesidades y fines propios de cada sector institucional: seguridad, urbanismo, vivienda, arte e historia y turismo, propiedad y contrato.

(18) Lo cual no quiere decir que debamos justificar el expediente y la declaración en nuestro actual momento, como lo hace, por ejemplo, C. MARTÍN-RETORTILLO: *op. cit.*, pp. 199-200 y 207, cuando parece olvidar que los intereses públicos, como el de la seguridad pública, no son tan fuertes y de tal ímpetu, como dice, que agoten y extingan la vida de un contrato que se desarrollaba normalmente. Lo correcto, nos parece, consiste en comprender que la extinción y la resolución no pueden nunca concebirse efecto necesario, ni siquiera en el mundo del «deber ser», provocado por una situación de peligro. Si han llegado a serlo es por fuerza del legislador, no por un casi demiúrgico poder de los intereses públicos, cuya protección, como veremos, nada exige en el sentido que apunta dicho autor. La solución de la legislación de arrendamientos urbanos, al crear la «declaración de ruina» y el «expediente contradictorio», no hay, pues, que vincularla a intereses públicos de seguridad, urbanismo y vivienda, sino a los propios de dicha legislación y a una eventual concepción del papel y del modo de actuación de la autoridad municipal.

(19) Cfr. J. MAHILLO SANTOS: *op. cit.*, p. 823; J. SIGUÁN ALMENARA: *op. cit.*, pp. 156-158; F. SOTC NIETO: *op. cit.*, pp. 11-15.

Esta preocupación es la que, a nuestro juicio, conduce a la legislación posterior y a la doctrina jurisprudencial hacia un concepto limitado del estado ruinoso, además de a su vinculación a medidas demolidoras, precisamente para evitar que el propietario, tras obtener la resolución del contrato burle la intención social de la Ley de arrendamientos reconstruyendo o consolidando. El concepto de estado ruinoso va a convertirse de tal suerte en un instrumento de la técnica de protección de intereses sociales, propios de dicha legislación y que matizan el derecho de propiedad y la contratación privada. Limitando su alcance se limitan sus efectos: Por esto el estado ruinoso ha de llegar a significar gravedad, coste elevado.

No ha dicho la legislación de arrendamientos urbanos qué debe entenderse por «ruina». Esto lo ha hecho la jurisprudencia, acuñando la idea de «reconstrucción» frente a la de «reparación». Cuando para evitar la ruina, o sea, la caída, sea necesario realizar obras de reconstrucción, estaremos ante el estado ruinoso apto para la «declaración de ruina»; cuando, por el contrario, basten simples obras de reparación, entonces no podremos hablar de verdadero estado ruinoso (20). La distinción de tales ideas no es clara, como puede verse a poco que se profundice en ellas.

Por asimilación —paradójica extensión del concepto limitado—, el estado ruinoso en nuestro Derecho se va a concebir al modo de esta tendencia. Prácticamente la Administración pública no ha tramitado sino expedientes contradictorios de ruina cuyo objeto ha sido la «declaración de ruina». Se comprende que el estado ruinoso sea una noción limitada por obra del legislador y del juez a supuestos de cierta gravedad (21). Como en el fondo latén problemas patrimoniales, no será difícil pasar a la noción económica de la Ley de Régimen del Suelo a que seguidamente nos referiremos.

(20) Vide, entre otras, las sentencias comentadas por C. MARTÍN RETORTILLO: *op. cit.*, pp. 17 a 22, y las más recientes recogidas por F. SOTO NIETO: *op. cit.*, pp. 57-64.

(21) Así, F. SOTO NIETO: *op. cit.*, p. 9, introduce esta noción de gravedad al decir, refiriéndose al concepto de «ruina», que, además de encontrarnos ante un peligro para la seguridad ciudadana con la latente posibilidad de hundimiento del inmueble, nos hallamos también «con unos trabajos de tal envergadura y costo para la devolución al mismo de sus normales condiciones de estabilidad y buen uso, que el legislador declina toda actitud imperativa en este orden y, permitiendo que se corte, en su caso, el hilo de la relación locativa, opta por la demolición incondicionada del edificio»; también recoge la misma idea al facilitar el concepto del estado ruinoso cuando afirma que en él «concurren causas patentes u ocultas, pero de difícil o costosa superación, cuando no imposibles de subsanar, que amenazan seriamente la vida y subsistencia de la edificación».

Es evidente que el legislador podría haber utilizado una técnica correcta, diferenciando el *concepto* de estado ruinoso y el *supuesto de hecho* que basándose en él fuera apropiado a sus fines, como vimos hacia la Ley de Enjuiciamiento civil. Pudo asociar los efectos de la resolución del contrato de arrendamiento, en vez de al estado ruinoso, al *estado ruinoso que exigiera la reconstrucción*. No lo hizo y la jurisprudencia encontró la vía adecuada para soslayar la dificultad derivada de la aplicación lógica de la causa resolutoria: abandonar la Gramática, contemplar el interés protegido y en aras de lo justo acomodar el concepto de estado ruinoso al fin perseguido (22). El arbitrio del juez demuestra su poderoso empuje en la realización del Derecho.

Es decir, el concepto de estado ruinoso, en la legislación de arrendamientos urbanos, o mejor en la jurisprudencia íntimamente enlazada a dicha legislación, ha sido acuñado a expensas de los efectos jurídicos que se le asociaban. Normalmente el legislador emplea conceptos para definir *supuestos* y para seguidamente enlazarles las consecuencias jurídicas. Aquí *el propio concepto se convierte en supuesto de hecho* (23). Si más tarde se observa que el supuesto es más amplio en su enunciado de lo que creyó el legislador o de lo que el juez estima

---

(22) Como dice K. LARENZ: *op. cit.*, pp. 262-270, uno de los criterios de interpretación para determinar el contenido de la proposición normativa es el del fin, apuntando en otra parte de su obra —al referirse al arbitrio de juicio del juez en el enjuiciamiento jurídico del hecho— que el juez «tendrá que preguntarse, pues, qué resultado se produce, según cual sea su respuesta a la dudosa cuestión concreta, para dar preferencia a aquel enjuiciamiento, de entre los que figuran dentro del marco de su arbitrio de juicio, que conduzca al *resultado final que él considera justo*» (p. 237), lo que trasladado a nuestro tema supone que su arbitrio de juicio ante el concepto de «ruina» ha sido amplísimo en nuestro Derecho, pero que, por lo demás, ha cumplido el fin a que certeramente alude LARENZ.

(23) Es frecuente encontrar reiterada la idea de que el estado ruinoso o la «ruina», como suele decirse, es un «estado de hecho que automáticamente produce consecuencias jurídicas» (cfr. E. Roca Roca: *op. cit.*, p. 181). Exponente de una tendencia jurisprudencial de signo contrario es la importante sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1970, la cual recoge estos acertados párrafos: «la idea que el artículo 170 de la Ley del Suelo califica como "estado ruinoso" constituye típicamente uno de los que la doctrina ha denominado "concepto jurídico indeterminado", criterios de valor, o sea, el caso presente, de experiencia a cuya *conurrencia* real liga la norma determinadas consecuencias, como es la declaración de ruina en este caso; lo cual significa que la fiscalización jurisdiccional ...», «... los criterios de especificación que el citado artículo 170 de la Ley del Suelo prescribe en su apartado 2.º deben, por lo dicho, tomarse como manifestaciones concretas de aquella situación genérica, es decir, que siempre aquel estado de la construcción por el cual amenaza caer o destruirse constituye un presupuesto común a esas sus especificaciones legales y por ello éstas, que, a su vez, se formulan también como conceptos imprecisos de experiencia, deben interpretarse en relación con el *concepto básico* de ruina...».

justo, *verbi gratia*, porque se abarcan casos cuya falta de gravedad hace que no justifiquen la resolución de un contrato protegido, el único modo de cambiar su alcance es alterando el supuesto de hecho de la norma. Si éste viene dado por un concepto indeterminado, la tarea es sencilla: basta interpretar dicho concepto añadiéndole notas determinantes que limiten su alcance. Se crea así un concepto jurídico que nada tiene que ver con el gramatical, y su amplio uso puede hacer que el jurista lo maneje como un conocido habitual olvidándose de aquél. Esto nos ha pasado con la «ruina» de la legislación de arrendamientos urbanos.

2.º *El artículo 170 de la Ley de Régimen del Suelo:*

Si la legislación que acabamos de examinar hace uso de un concepto de estado ruinoso que acaba siendo incompatible con el deber de reparar a cargo del dueño y que se vincula a la idea de estado que necesita para ser superada la realización de obras de «consolidación», pero concepto que sólo es aplicable al ámbito a que alcanza aquella legislación—hablando con un sentido jurídico preciso de lo que debe ser el Derecho positivo—, abarcando, por tanto, sólo *viviendas y locales de negocio* sometidos a relaciones contractuales reguladas por dicha legislación especial, la Ley de Régimen del Suelo va a consagrar y reforzar la misma idea referida a las *construcciones en general*. En tal sentido sí puede afirmarse que este código de la propiedad urbana viene a *culminar* un proceso evolutivo iniciado en la legislación arrendaticia a propósito del estado ruinoso (24). El artículo 170 de esta Ley del Suelo deroga, además, a nuestro juicio, la obligación alternativa impuesta al dueño por el Código civil, cuyo artículo 389 queda sustituido por aquél.

Siguiendo en la línea de la regulación arrendaticia la Ley del Suelo da un concepto de estado ruinoso de alcance limitado, ahora de forma explícita, y mantiene, en consonancia con él, la medida de la *demolición* como única alternativa adecuada y congruente con la declaración de aquel estado; basado éste en criterios de gravedad o en circunstancias urbanísticas de conveniencia, no parece posible cambiar de solución.

En primer lugar vemos que la existencia del estado ruinoso sigue siendo incompatible con la posibilidad de superarlo mediante «reparaciones», extremo en el que continúa insistiendo la Jurispruden-

---

(24) *Vid.* nota 18.

cia (25) y que resulta además del juego de este artículo 170 con el 168 de la misma Ley. Si el primero se refiere al estado ruinoso, asociando a su existencia una medida tan radical como la demolición, el segundo se pronuncia favorablemente a la obligación de los propietarios de mantener los edificios en condiciones de seguridad. Se deduce que si han de «mantener», deben reparar y no pueden demoler. Por esto hay que poner en relación ambos preceptos, entendiendo que el deber del artículo 168 cesa ante el estado ruinoso del 170.

En segundo lugar nos encontramos con tres supuestos en que se declarará el estado ruinoso por imperativo del número dos del artículo 170 (26), ninguno de los cuales satisface plenamente el concepto gramatical, ni tampoco las exigencias de un concepto preciso y claro.

El supuesto a) hace entrar en el concepto de estado ruinoso una nota similar a la que introdujo la jurisprudencia con la noción de «obras de reconstrucción»; pero ahora el legislador emplea un lenguaje sibilino, pues el estado ruinoso deberá declararse cuando el daño en que consiste —o sea, el deterioro físico—, no sea reparable técnicamente por los *medios normales*. El Tribunal Supremo ha relacionado los «medios normales» con la reparación —que se ve obligado a calificar como «simple» para soslayar la contradicción que su uso legislativo entraña—, y los medios no normales con la reconstrucción (27) —que tiene igualmente que llamar «verdadera», quizás para distinguirla de otra que no lo sea—. Seguimos en la línea exacta de la legislación arrendaticia.

El supuesto b) se centra en el *coste de la reparación*, o sea, de la *simple reparación* cuando sea inferior al 50 por 100 del valor del edificio o plantas afectadas, de la *reconstrucción* si excede de dicho 50 por 100. Esta noción de costo olvida totalmente que el estado ruinoso es de *peligro de hundimiento*. Legalmente cabe declarar, pues, en

(25) Vid., entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 2-IX-1959, 10-III-1962, 31-XII-1962, 7-III-1963, 7-VI-1963, 10-XII-1963, 21-III-1964, 11-II-1966, 23-IV-1966, citadas por J. SIGUÁN: *op. cit.*, pp. 160-161. Véase también F. Soro: *op. cit.*, pp. 57-64. Igualmente deben citarse más recientes las de la Sala 4.ª de 5-III, 17-VI, 19-VI, 25-VI, 8-X y 18-XII, todas ellas de 1970. La última, de gran interés conceptual, como hemos hecho notar en 23.

(26) Rechazamos rotundamente la «ruina por motivos de salubridad». En otro sentido, véase J. SIGUÁN: *op. cit.*, pp. 163-167; F. Soro: *op. cit.*, pp. 47, 49, 90 y 91. Que la ley atribuya los mismos efectos jurídicos a la insalubridad que a la «ruina» no autoriza a asimilar los conceptos.

(27) Vid. jurisprudencia citada en nota 25. J. SIGUÁN: *op. cit.*, pp. 160-161, señala que, en la práctica, se mezclan en este supuesto consideraciones económicas. En igual sentido, E. Roca: *op. cit.*, p. 183.

estado ruinoso un edificio que no ofrezca tal riesgo de caída (28), siempre que sean necesarias obras de reparación y éstas superen ese 50 por 100, cosa nada difícil, por otra parte, en edificios de mucha edad bien conservados, ya que el cálculo del valor actual del inmueble se realiza descontando a la cifra del coste actual que supondría su realización, la cantidad que por el número de años de vida le corresponde con arreglo a un coeficiente anual de depreciación. También, a la inversa, cabe que exista el riesgo sin que pueda declararse el estado ruinoso, por no alcanzarse el 50 por 100 señalado (29).

Se refiere el supuesto c) a *circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición*. La jurisprudencia ha aclarado que tales circunstancias han de darse sobre la base de un auténtico estado ruinoso fi-

(28) Contra esta interpretación cabe oponer, sin embargo, la tesis jurisprudencial que se contiene en la sentencia citada de 18-XII-1970 —en nota 23—, pero dicha tesis responde al deseo de acomodar el artículo 170 a una noción correcta de lo ruinoso, intención plenamente loable, que precisa haber tomado conciencia de los problemas metodológicos, no siempre presentes en la labor judicial, acuciada por el apremio de una solución práctica y justa adecuada al caso singular, deseo al que difícilmente se presta en su conjunto el repetido precepto de la Ley del Suelo.

(29) El caso más claro será el del posible estado ruinoso de parte de un edificio que no justifique siquiera la declaración de estado ruinoso parcial ni, por ende, la resolución de relaciones contractuales, pero que exija y permita la orden de demolición al amparo del número 1 del propio artículo 170. Obsérvese que la declaración de estado ruinoso, según el número 2 de este artículo, ha de referirse a una unidad predial, siendo sólo posible, según reiterada jurisprudencia, cuando la parte o zona afectada sea independiente estructuralmente del resto del edificio (cuerpo de edificación aislada, incluso, a nuestro juicio, planta(s) última(s) del edificio cuando no queden afectadas las de debajo, etc.); en cambio, el número 1, al referirse al estado ruinoso de «alguna construcción o parte de ella», disponiendo que se «declarará la total o parcial demolición», no exige rigurosamente que se den los supuestos del número 2. El enunciado de éste, por otra parte, no es limitativo en su tenor gramatical al decir que «se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos», no impidiendo teóricamente que pueda declararse en otros. La jurisprudencia es la que viene a señalar que sólo puede declararse en estos supuestos (véase sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 27-VI-1970). Pero es que, además, nada obliga a que la aplicación del número 1, es decir, la declaración y acuerdo de demolición, se supedite a la declaración de estado ruinoso del número 2. Dice, en efecto, el número uno comentado que el Ayuntamiento «declarará y acordará la total o parcial demolición...»; no dice que «declarará... el estado ruinoso en los supuestos del párrafo siguiente y acordará, en consecuencia, la total o parcial demolición en su caso». La imprecisa y defectuosa técnica del artículo 170 impide, sin embargo, que pueda prosperar esta idea de que los párrafos 1 y 2 son independientes; lo lógico es afirmar su relación íntima y, en consecuencia, la no aplicación de la medida de demolición cuando se esté en uno de los supuestos de estado ruinoso del párrafo 2. Queda entonces en pie la cuestión de cómo resolver el caso de ruinosidad de una pared, de una valla, por ejemplo. Se nos dirá, acaso, que apelando al artículo 168 de la propia Ley del Suelo; pero esto no desvirtuará lo que afirmamos en el texto, sino que vendrá en su apoyo.

sicamente considerado (30). Esto nos demuestra que todavía no se ha olvidado el auténtico concepto. Por lo demás, sería mucho más claro que se hubiera recurrido a la solución de decir que el estado ruinoso *concurrente* con circunstancias urbanísticas determinadas daría lugar a la demolición, más que recoger como supuesto de *estado ruinoso* aquel que *se anota* determinadas circunstancias urbanísticas.

La técnica de la Ley del Suelo ha sido la misma que denunciábamos en el apartado precedente. Ha convertido en *supuesto de hecho*, para atribuirle determinados efectos jurídicos, un *concepto*, viéndose obligada a crearlo a su arbitrio. El estado ruinoso queda *definido* o por circunstancias técnicas (medios no normales de reparación), o por circunstancias económicas (coste superior al 50 por 100), o por circunstancias urbanísticas, cada una de las cuales es suficiente para caracterizarlo (31). No ha advertido, sin embargo, las contradicciones en que se ve obligada a incurrir. Pretende construir un *concepto unitario* y en el fondo no es así, porque nada tiene que ver el estado ruinoso de cada supuesto con el de los demás; pretende abarcar bajo dicho concepto *medidas de seguridad y efectos resolutorios* del contrato de arrendamiento urbano, y tiene que dejar fuera de la protección jurídica casos de estado ruinoso en que los medios técnicos de reparación son normales y su coste inferior al 50 por 100, cuando, además, las circunstancias urbanísticas no aconsejan la demolición; pretende que esta medida es *de protección de personas*, y así la presenta, cuando en realidad la arbitra incluso para situaciones de estado ruinoso en que pudiera no existir verdadero peligro de hundimiento, como en el caso no infrecuente de costes de reparación superiores al 50 por 100, olvidándose, además, de que no es la única forma de lograr la seguridad; pretende construir un *concepto en base a intereses urbanísticos*, y lo hace tan desdichadamente que la exégesis rigurosa del precepto hace clamar contra este supuesto «legal» a un sector de la doctrina que se fía de las palabras del legislador (32).

(30) Cfr. F. SOTO NIETO: *op. cit.*, pp. 76-90. Del año 1970 anotamos las siguientes sentencias de la Sala 4.ª que afectan a esta causa c): 17-V, 2-III, dos de 25-VI y 29-X. Todas confirman la necesidad del estado físico de grave deterioro.

(31) De ahí que J. SIGUÁN ALMENARA: *op. cit.*, p. 167, concluye que cabe hablar de ruina técnica, ruina económica y ruina legal, añadiendo incluso como ruina legal por motivos sanitarios el caso del número 5 del artículo 170 LRS.

(32) Cfr. en tal sentido, con opiniones contrarias a dicho supuesto legal, J. M. LETE DEL RÍO: *op. cit.*, p. 88, y PERA VERDAGUER: «Edificios en estado de ruina y resolución de arrendamiento», en «Revista Técnica de la Propiedad Urbana», núm. 3, 1961, p. 22, citado este último por F. SOTO NIETO: *op. cit.*, p. 77.

En suma, la Ley del Suelo se deja llevar en su concepto de estado ruinoso de la referencia a *notas* que considera y trata como *esenciales* al mismo, las cuales, a poco que se profundice, se ve están ideadas en función de la excesiva *vinculación* de aquél a los efectos jurídico-privados de la legislación de arrendamientos urbanos.

3.º *La Ley de Régimen del Suelo y el fomento de la edificación:*

Aún utiliza la propia Ley de Régimen del Suelo el mismo concepto de estado ruinoso que acabamos de ver, al recoger las hipótesis del artículo 170 para justificar la intervención administrativa en pro de la *reedificación* (arts. 142 y ss.) —y nosotros creemos que no debe descartarse la posibilidad de *reconstrucción y consolidación*, más económica acaso que la demolición y subsiguiente edificación (33)—, imponiendo al propietario una obligación más seria que aquella de que lo dispensa al derogar con su artículo 170 el régimen normal que estableció el Código civil en su artículo 389 y que se desprende de vínculos contractuales en otras ocasiones. Lo más curioso es que a través del procedimiento de inclusión de la finca ruinoso en el Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa se permite llegar a idénticas consecuencias de resolución del contrato que con el procedimiento del artículo 114-10.ª de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

2. *Conveniencia de un concepto unitario extensivo*

Hemos visto que si el concepto de estado ruinoso, objeto de nuestro examen, es claro desde un punto de vista gramatical, no lo es en cuanto al significado que entraña su utilización por el legislador, no pudiendo decirse que todas las normas legales, al apelar a él, lo hacen con una clara conciencia de sus notas determinantes ni, por consiguiente, con significado unívoco. Ante la precisión de matiz que pide el Derecho, para esa operación que lo conecta con la realidad en su aplicación cotidiana, exigiendo la *calificación de situaciones concretas*, con objeto de imbricarlas en el supuesto de hecho de la norma, determinando cuáles son las consecuencias jurídicas que ésta le atribuye, no podemos sustentar una opinión favorable para nues-

---

(33) La Audiencia Territorial de Barcelona ha reconocido incluso la posibilidad de la reconstrucción con posterioridad a haberse declarado la ruina, con motivo de plantearse el caso de que la recurrente había adquirido la finca declarada en ruina y realizado en elle obras de restauración y consolidación (sentencia de 10-X-1961, citada por J. V. y J. FUENTES LOJO: *Suma de arrendamientos urbanos*, primera parte, volumen II, pp. 1751-1764).

tro ordenamiento legal. Por razones teóricas y prácticas creemos en la *conveniencia de un concepto unitario del estado ruinoso*, válido para todo el Derecho, sin perjuicio de que cada normativa contenga las *determinaciones legales* necesarias que se le han de *añadir* para caracterizar y definir aquellos *tipos o clases de estado ruinoso* cuya elaboración sea necesaria para atribuir los distintos efectos que cada uno requiera en orden a los fines deseados por el legislador. El concepto que demos servirá de base y fundamento a todos esos supuestos, cuyo *denominador común será un estado físico* claramente concebible.

Estimamos llegado el momento de emancipar el concepto de estado ruinoso de las vicisitudes a que lo han sometido la legislación arrendaticia primero y la urbanística en la actualidad, liberándolo del conflicto entre inquilinos y arrendadores y entre intereses públicos relacionados con el urbanismo, la edificación o el arte, la historia y el turismo, para configurarlo, en primer lugar, de modo más amplio, abarcando todos los edificios, arrendados o no, cuyo estado amenace ruina, y para referirlo, en segundo término, a sus circunstancias físicas, depurándolo de aquellas notas que pudieran ser relevantes para definir derechos o deberes del propietario o de otros interesados particulares o incluso para decidir las facultades de intervención administrativa, pero no para *integrar* el propio concepto. Con esta posición que adoptamos no hacemos más que volver al punto inicial, para aceptar el concepto gramatical; pero ahora sabemos que el Derecho parte, para nosotros, desde este momento, de un concepto claro y sencillo.

En suma, no estamos conformes con la fórmula de insertar en el tratamiento legal un concepto de estado ruinoso excesivamente limitado, que lleva a pensar nada tiene que ver con su homónimo concepto gramatical. Nos pronunciamos, como hemos afirmado en otra ocasión, por los conceptos jurídicos que, dentro del natural rigor y precisión, no se apartan del significado ofrecido por los lingüistas; porque de tal suerte, además, se ayuda a la construcción de una teoría de las instituciones, aportando la visión unitaria que permite el *concepto* a través del lenguaje, más extenso necesariamente que el *supuesto de hecho* contemplado por la norma. Pretender que el estado ruinoso se convierta en un supuesto de hecho, al que atribuir por sí mismo, sin otras especificaciones, diversidad de consecuencias jurídicas, es cerrar sus posibilidades para el futuro y complicar inútilmente el problema. El concepto de estado ruinoso, como el concepto de solar,

como muchos otros que se han hecho relevantes jurídicamente, deben enraizarse en su significado semántico, permitiendo, gracias a la división y a la individualización, descender al detalle justo que exija el tratamiento jurídico.

Así, pues, por estado ruinoso entenderemos aquel *estado en que se halla un objeto que amenaza, por razones internas o intrínsecas; hundimiento, caída, ruina en una palabra*. Dos notas son esenciales al mismo: a) deterioro del objeto, y b) peligro, amenaza, riesgo de hundimiento, de caída, de ruina, por razón de ese deterioro (34).

El problema clave del Derecho ante el estado ruinoso será precisar el *grado de deterioro que lleva consigo ese peligro de hundimiento*, dando criterios objetivamente adecuados para la calificación de los hechos reales. En cualquier caso estaremos ante una *cuestión técnica*. Ahora bien, una *cuestión técnica* en la que no se tendrá por qué prejuzgar efectos jurídico públicos ni privados, ya que éstos no se derivarán, en buena ley, del estado ruinoso, sino de éste debidamente matizado por circunstancias de más fácil comprobación, que sin cambiar la calificación de ruinoso o no, comportarán diversas repercusiones en las relaciones jurídicas. Cuando el peligro de hundimiento represente, además, un peligro para la seguridad de personas y bienes, habrán de entrar en juego unas medidas de protección de éstos (35); cuando dicho peligro lleve consigo el de pérdida de una

(34) Para J. SIGUÁN: *op. cit.*, p. 155, el concepto de «ruina» gramaticalmente lleva implícito un estado de falta de solidez, de amenaza, de decadencia de las condiciones originarias.

J. MAHILLO: *op. cit.*, p. 827, al referirse al concepto dice que por estado de «ruina» debe entenderse, siguiendo a CERRILLO QUIJÉZ, «aquel estado que por causas ocultas y permanentes—o al menos de duración prolongada—amenaza el derrumbamiento total o parcial del mismo» (cfr. CERRILLO: *op. cit.*, p. 433). No estamos conformes con esta alusión a las causas ocultas y permanentes, siendo indiferente, a nuestro juicio, que las causas sean «patentes» u «ocultas», como se deduce de la noción facilitada por F. SOTO NIETO: *op. cit.*, p. 274. Nos atrevemos a relacionar el estado ruinoso no con la *causa* que lo produce, sino con el «estado» en que se halla el objeto. Es un *estado intrínseco e interno*. Pongamos un ejemplo: la demolición de un edificio ruinoso puede provocar en el contiguo una ruina o estado ruinoso. La *causa* es extrínseca. El estado ruinoso del segundo inmueble no se habría producido sin la demolición del primero, pero antes de producirse no cabe hablar de estado ruinoso aunque se sepa el peligro y el riesgo que al respecto entraña la demolición del vecino. Ya hemos apuntado que «amenaza de ruina» y «estado ruinoso» no son la misma cosa. El estado ruinoso es una amenaza de ruina, pero ésta puede provenir de circunstancias extrínsecas al inmueble.

(35) Pero obsérvese cómo domina en este supuesto la idea de peligro para la seguridad. El estado ruinoso se contempla en cuanto ofrece tal peligro; del mismo modo se contemplará un edificio sin encontrarse en estado ruinoso cuando en virtud de obras de demolición del inmueble colindante surja la amenaza de

vivienda, cuya utilización sería posible mediante una inversión más rentable que la de construir otra nueva, deberán preverse medidas coercitivas o de fomento para que se realice la reparación; cuando tal peligro pueda suponer la pérdida de una obra de valor artístico, histórico, estético o turístico también deberá considerarse la conveniencia de la reparación; cuando el hundimiento, en cambio, vaya a significar una coyuntura favorable para rectificar criterios urbanísticos que presidieron la construcción, rebasados por nuevas necesidades y circunstancias, habrá que pensar en aprovechar el momento para lograr aquella rectificación (36). En cada supuesto el ordenamiento jurídico deberá arbitrar la norma de derecho adecuada a la protección de los intereses en juego.

Por consiguiente, nuestro estudio no acaba con la determinación de las notas esenciales del estado ruinoso, sino que, por el contrario, comienza con ella, siendo su meta inmediata el *examen de los supuestos de hecho y de las consecuencias jurídicas que en nuestro orde-*

---

ruina, como acabamos de anotar. Es decir, que el peligro de ruina de un edificio puede proceder de causas ajenas a su estado y ser igualmente relevante para la seguridad. Esto abarcará, por consiguiente, respecto de edificios, cualquier supuesto de «peligro para la seguridad» y dentro de él, naturalmente, el de estado ruinoso cuando lo represente. Quizá el siguiente esquema nos ayude a explicarnos:

Peligro para la seguridad.	}	Amenaza de ruina de edi-	}	Por estado ruinoso.
		ficios .....		Por otras circunstancias.
		Otras situaciones.		

(36) Lo mismo que hemos dicho en la nota precedente podría aplicarse a los restantes supuestos que acabamos de mencionar, lo que quizá deba conducir a plantearnos la cuestión de si en vez del estado ruinoso no debería ser objeto de consideración legal la amenaza de ruina para tutelar más ampliamente los intereses aludidos. Creemos que una solución legislativa debe efectivamente apuntar desde el punto de vista más amplio que da la idea de amenaza de ruina. Pero nosotros limitamos el estudio al estado ruinoso. Este siempre participará, en su caso, de aquel tratamiento como una parte de la amenaza de ruina, la cual, además, requiere medidas y métodos que deben examinarse haciendo jugar intereses de otros propietarios distintos al del objeto amenazado, regulándose con ellos el derecho a demoler, que aquí incide también, no como suele suceder ante el estado ruinoso, en que sólo se explican la obligación de reparar o conservar o consolidar y la obligación de demoler. Nuestro tema ha sido elegido en cierto modo *a priori* y pretender ahora proyectarlo más ampliamente significaría desconocer que ello acaso nos conduciría a inmediatas necesidades de mayores ampliaciones. Uno de los principales motivos de desaliento en el trabajo de investigación lo constituye precisamente la existencia de cadenas o escalas de conceptos, porque cuando parece estarse dando cima al estudio, comprende uno que sólo lo ha iniciado, aun dentro de la minúscula parcela acotada. Sólo la conciencia de que somos también parte, aunque insignificante, de una cadena de solidaridad humana y afanes jurídicos nos justifica en la renuncia y en la limitación.

*namiento se hallan a propósito del estado ruinoso, porque de tal estudio podremos derivar nuestro criterio sobre el tratamiento legal que dicho concepto tiene y debe tener en el Derecho.*

#### IV

##### LOS SUPUESTOS DE ESTADO RUINOSO Y SUS EFECTOS JURÍDICOS

Si en lo que antecede nos hemos ocupado del concepto de estado ruinoso, pasando revista a la legislación de nuestro país, para deducir las notas que le son esenciales, en lo que sigue, que toma como objeto de análisis los supuestos de estado ruinoso en nuestro Derecho, debemos acudir a las mismas fuentes legales, pero en este caso, como queda antes apuntado, para saber si el tratamiento jurídico de los distintos supuestos nos parece oportuno. Por ello necesitamos un punto de vista para dicho repaso de la normativa examinada. Creemos que *la norma jurídica establece un sistema de protección de intereses, mediante su valoración en orden a un ideal de justicia.* En tal sentido, la consideración de los *intereses protegidos y protegibles* por el ordenamiento positivo ante los supuestos de estado ruinoso, así como el análisis de los *medios de protección propuestos*, nos permiten el enfoque adecuado a nuestro propósito.

##### 1. Examen de la legislación

Vamos, pues, a ocuparnos del estudio de la legislación vigente bajo el prisma de los intereses en juego, que estimamos con seguridad, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, estético y turístico, vivienda, propiedad y contrato; los cuatro primeros de naturaleza pública y los dos últimos propios de la esfera privada, aunque fuertemente matizados en nuestros días por la función social de la propiedad (37).

---

(37) Véase en la sentencia del Tribunal Supremo de 2-III-1970, Sala 4.ª, una alusión digna de tomarse en cuenta. Dice, en efecto, al referirse a la pretensión de que la legitimación solamente corresponde al usufructuario y no al nudo propietario, que *«mira más a las segundas consecuencias en el seno de las relaciones arrendaticias que al verdadero contenido y razón de ser de toda declaración administrativa de estado ruinoso referido a una edificación urbana; en este otro marco, de más acusado carácter público, en el que están en juego conceptos como los de policía y seguridad de un lado y como los de salubridad, ornato y urbanismo de otro, queda relegado a lugar ulterior todo aquello que de naturaleza subjetiva pudiera ser más operante dentro del concreto régimen arrendatario».*

a) *Estado ruinoso y seguridad*

En el Código civil (art. 389), y más claramente en la legislación procesal civil (arts. 1676 y ss.), se plantea ya el tema de la seguridad al tratarse del estado ruinoso. Concretamente la Ley de Enjuiciamiento civil prevé la adopción de medidas ante «edificio, árbol, columna o cualquier otro objeto análogo, en mal estado, cuya caída pueda causar daño a las personas o en las cosas» (art. 1676-1.º), o ante una «obra ruinoso» (art. 1676-2.º). Esta misma preocupación se vislumbra en el artículo 389 citado del Código civil, aunque no se diga expresamente el motivo de señalar la obligación de demoler o reparar que incumbe al dueño del «edificio, pared, columna o cualquier otra construcción que amenace ruina». El interés de la seguridad de personas se observa también, de forma clara, en el artículo 170 de la Ley de Régimen del Suelo, cuando, a propósito de regular el procedimiento para declarar y acordar la total o parcial demolición de la construcción en estado ruinoso, permite prescindir del trámite de audiencia al propietario y a los moradores si lo impidiera «inminente peligro». Creemos, en efecto, que tal «peligro» atañe, en la intención del precepto, a las personas. Por lo demás, el párrafo cuarto de este mismo artículo recoge explícitamente en su enunciado la referencia al interés que se trata de proteger con las medidas que ordena adoptar a Ayuntamiento o alcalde, ante el estado ruinoso acordado, siendo dicho interés el de la seguridad. Incluso en la Ley de Arrendamientos Urbanos, artículo 114-10.ª, se considera el peligro de ruina inminente que posibilita a la Autoridad gubernativa para disponer sobre el desalojo de la finca, lo que, sin duda, es una apreciación del peligro que entraña el estado ruinoso para las personas.

Tal atención al peligro que encierra el concepto legal de estado ruinoso conecta los preceptos citados con otros que se preocupan expresamente de la seguridad pública, individual o colectiva, aun sin mencionar supuestos de estado ruinoso. Así sucede al regularse la función de los Ayuntamientos en este orden de la actividad (artículos 101-2-h) LRL y 1.º RS) (38) y al recogerse la obligación de conser-

---

(38) En base a cuyos conceptos y funciones cabe la acción administrativa en supuestos de amenaza de ruina que no responden a un estado ruinoso legalmente definido, como puede suceder con la demolición de un edificio contiguo a otro, de la que resulte dañado éste, que es un caso más frecuente de lo que parece, al cual ya hemos aludido. Las autoridades municipales y las gubernativas especialmente deben considerar las consecuencias que en edificios colindantes pudiera provocar una demolición, antes de autorizar el derribo. El caso límite se daría

var en terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles las «condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos» (artículo 168 LRS).

La seguridad pública, individual o colectiva, es, por consiguiente, uno de los intereses en juego (39). Ahora bien, parece como si en ocasiones el supuesto de hecho contemplado por la norma temiera aludir clara y directamente a que trata de arbitrar medidas para el caso de estado ruinoso que ponga en peligro o que pueda causar daños a personas o cosas. Con ello se llega a una regulación, a veces, en que se prevén medidas que sólo pueden considerarse como de seguridad, pero que se establecen obligatoriamente para supuestos en que *no queda claramente aludido el peligro*, es decir, para casos en que sólo cuenta el estado ruinoso, independientemente de que pueda entrañar o no aquel riesgo; por ejemplo, el artículo 389 del Código civil y el artículo 170 de la Ley del Suelo; en cambio, el artículo 1676-1.º de la Ley procesal citada acoge con gran rigor conceptual el supuesto de estado ruinoso en que la caída pueda causar daño a las personas o en las cosas. Otras veces se contemplan medidas para supuestos sólo de *peligro inminente*, como en el artículo 114-10.ª de la Ley de Arrendamientos Urbanos y como en el 170-4 de la de Régimen del Suelo, no deduciéndose de tales preceptos puedan aplicarse en supuestos de estado ruinoso cuando no haya peligro en la demora o por razón de urgencia. Por fin, existe una *vinculación de la idea de peligro a supuestos concretos que acaso nada tengan que ver con él*, dado el planteamiento de los mismos, lo que se ve claramente en los casos a) y b) del número dos del repetido artículo 170 de la Ley

ante un edificio ruinoso cuyo coste de reparación exigiera, con arreglo al artículo 170, la demolición cuando de ésta pudieran seguirse graves daños en construcciones colindantes, creando una amenaza de ruina mucho más grave y costosa que la afrontada. ¿No cabría entonces considerar que el criterio del coste en relación con el valor del inmueble responde a una visión excesivamente individualista de la propiedad y que sería más ajustado a nuestra concepción actual de ella referir dicho coste al valor de todos los inmuebles que pudieran resultar afectados no por el estado ruinoso de uno, sino por su demolición?

(39) Tan es así que la doctrina se deja dominar —como hemos dicho a propósito del concepto— por la tendencia que supone siempre en el estado ruinoso el peligro para la seguridad, hasta el punto de que el «tipo» estado ruinoso de nuestra legislación no acaba de imaginarse ajeno al peligro indicado. Considérase, además, que la competencia municipal para la «declaración de ruina» está justificada por tal función, que tradicionalmente le ha sido atribuida (cfr. F. CERRILLO: *op. cit.*, p. 48; ESPINOS Y BALCELLS: *op. cit.*, p. 200; A. GUAITA: *op. cit.*, pp. 866-867; J. MAHILLO: *op. cit.*, p. 831; alguno, como ESPINOS Y BALCELLS, aboga por la desaparición de la causa décima del artículo 114 LAU, basándose en esta función tutelar de la seguridad).

del Suelo. La dificultad técnica y el coste de la reparación determinan el acuerdo, independientemente de que pueda existir o no verdadera situación de peligro. Podría darse, además, la situación contraria, a saber, de un estado peligroso, en que por no excederse el coste del 50 por 100 ni necesitarse medios técnicos anormales, no quepa la declaración de estado ruinoso ni, por ende, la adopción de medidas de seguridad. Estas sólo podrían derivarse entonces de la aplicación del artículo 168, mas con el inconveniente de que las medidas provisionales habrían de atenerse a la norma general contenida en el artículo 72 de la Ley de Procedimiento Administrativo, o sea, dictarse sólo para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, lo que, como se ve, no permitiría resolver el problema. En este caso, pues, habría de acudirse a la legislación de régimen local citada sobre policía de seguridad y a lo que en tal aspecto concierne también a los Gobernadores civiles a tenor del Decreto de 10 de octubre de 1958 (artículo 23-a)), de manera que se evidenciaría la contradicción íntima de las leyes: por una parte resultaría afirmada la inexistencia de estado ruinoso y por otra la existencia de un peligro para la seguridad, derivado del posible hundimiento o caída de todo o parte del edificio en cuestión, y todo esto junto a preceptos legales que no conciben separadamente el peligro de ruina y el peligro que ésta significa para la seguridad. *Es así cómo el peligro de hundimiento no siempre se da en el estado ruinoso de nuestro Derecho y cómo aun derivándose del estado físico del inmueble no siempre permite la calificación o declaración de estado ruinoso.*

Es suficiente lo dicho para mostrar la conveniencia de especificar un *supuesto típico de estado ruinoso*: aquel que hace peligrar la seguridad, por los posibles daños que la caída acarrearía a personas o en cosas. Dentro de él, además, podríamos diferenciar, a efectos de la adopción de medidas y decisiones más o menos urgentes, el supuesto de *peligro inminente* y el de *peligro no inminente*.

Las *medidas de protección* que el ordenamiento jurídico arbitra oscilan entre una gama de discrecionalidad, que a veces se ofrece al poder público, y una concreción muy definida que postula inexorablemente la demolición. Por regla general, no existe limitación, ya que el artículo 101-2-h) de la Ley de Régimen Local y el 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales facultan a los Ayun-

tamientos para la protección de personas y bienes, sin definir las medidas. Pero en el caso del estado ruinoso prevalecen las disposiciones en que con carácter específico se prevén, resultando lo siguiente:

- Dejando aparte el artículo 389 del Código civil —que entendemos derogado por el 170 de la Ley del Suelo, según ya hemos dicho antes—, el estado ruinoso de una construcción, cuando concorra una cualquiera de las circunstancias del número 2 de este último artículo, sólo da lugar a la *demolición*, no cabiendo otro tipo de medida (art. 170-1 LRS).
- En los mismos supuestos anteriores, si además hay *urgencia y peligro en la demora* (40), se habrá de disponer lo necesario para *evitar daño en los moradores*, esto es, respecto de la «habitabilidad del inmueble y desalojo de sus ocupantes» (artículo 170-4 LRS).
- En los casos sometidos a la Ley de Arrendamientos Urbanos por existir contrato de inquilinato sobre el objeto ruinoso, pueden tomarse medidas de *desalojo* cuando el peligro se declare *inminente* (art. 114-10.<sup>ª</sup>).
- La *acción interdictal de obra ruinosa* (arts. 1676 y ss. Lec) se orienta hacia la adopción de *medidas urgentes* o hacia la *demolición*.

Observamos, pues, en tal regulación:

- Las medidas propuestas por el artículo 170 de la Ley de Régimen del Suelo —el más importante desde nuestro punto de vista—, cuando tienen carácter preventivo o provisional, no se pueden aplicar a casos en que no haya peligro en la demora y urgencia, debiendo apelarse entonces a la facultad conferida con carácter general por la legislación de régimen local en favor de las Corporaciones locales municipales o a la atribuida a los gobernadores civiles.
- La solución definitiva del estado ruinoso en la Ley del Suelo y

---

(40) No dice la ley del Suelo, al hablar de la demora, a qué se refiere en concreto, si a la demora en la ejecución del acuerdo de demolición una vez adoptado, si a la demora en la tramitación y resolución del asunto, si a la demora en la adopción de las propias medidas sobre habitabilidad... Estimamos aceptable esta última interpretación en función de los fines que se pretenden de salvaguardar a las personas.

en la procesal civil es la demolición. No dejan posibilidad para que, declarado el estado ruinoso, cuyo fin sea adoptar medidas de seguridad principalmente, el propietario pueda elegir la reconstrucción. Tampoco prevén que ésta pueda resultar obligatoria en virtud de la concurrencia de intereses histórico-artísticos, estéticos o turísticos.

- Puede surgir un posible conflicto entre la orientación adoptada en dicha regulación y la orden del artículo 188 de la propia Ley de Régimen del Suelo que exige «mantener» los edificios en condiciones de seguridad. Aunque interpretemos, apelando a la especialidad del artículo 170, que aquella obligación cesa al declararse el estado ruinoso, tal argumento no es válido contra la calificación del estado ruinoso a efectos del interdicto de obra ruinoso, el cual, como hemos dicho, parte de una noción amplia, ajustada al valor gramatical del término ruinoso.

A nuestro juicio, las medidas apropiadas para la protección que demanda la seguridad pública se pueden sistematizar del siguiente modo:

1) Medidas provisionales o preventivas:

- Sobre la construcción en estado ruinoso (apuntalamientos, demoliciones parciales, etc.).
- Sobre las personas que pudieran resultar dañadas (desalojo, que es obvio no significa por sí la disolución del vínculo contractual que pudiera existir; limitación del uso de zonas determinadas; prohibición de tránsito de vehículos, o de personas, y de permanencia o estacionamientos; etc.).
- Sobre las cosas que pudieran resultar dañadas (traslado a otros lugares, etc.).

2) Medidas definitivas:

- Sobre la construcción ruinoso (reparación, consolidación o reconstrucción, de una parte, o demolición y derribo de otra).
- Sobre las personas que pudieran resultar dañadas y sobre las cosas en la misma situación, sólo cuando se ordené la demolición (desalojo o traslado, respectivamente, pues todas las restantes tendrán carácter provisional).

Lo importante, en cualquier caso, es que las medidas definitivas que disponga la Administración para tutelar la seguridad no se pronuncien por la demolición, ya que la alternativa de reparar puede conseguir el mismo fin (41). Cuando nuestro Derecho positivo se pronuncia por la demolición o por la reparación hemos de suponer lo hace en vista de interés diferente al de la seguridad.

b) *Estado ruinoso y urbanismo*

La relación del estado ruinoso con los intereses urbanísticos se deduce del hecho de haber recogido el legislador, como un supuesto de estado ruinoso de construcciones, la existencia de circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble (art. 170-2-c) LRS). La desdichada fórmula legislativa ha necesitado, sin embargo, de algunas interpretaciones que rectifican, como hemos visto, su significado gramatical. No hay duda de que a tenor del precepto, ante circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición de un inmueble hay que declarar el estado ruinoso del mismo; con lo que una interpretación literal de la Ley nos llevaría a consecuencias tan desorbitadas dentro del sistema como la de ordenar demoliciones de edificios en perfecto estado de conservación sólo por quedar afectados por una nueva alineación o limitación de altura o volumen edificable, pongamos por caso. El Tribunal Supremo ha señalado que la hipótesis en cuestión ha de relacionarse con un estado físico de debilitamiento, necesitado de obras de consolidación (42), entrando en correspondencia con la prohibición, de realizar obras de tal naturaleza, que se contiene en el artículo 48 de la Ley del Suelo para los edificios calificados de fuera de ordenación, por su discordancia con planes generales o parciales de urbanización (43). La doctrina ha significado otra situación en la que tampoco podrán realizarse tales obras: aquella en que por existir suspensión en el otorgamiento de licencias de obras (art. 22 LRS) no permita obtener dicha autorización

(41) Un caso curioso se cita por J. V. y J. FUENTES LOJO: *op. cit.*, pp. 1751-1764: la sentencia del Tribunal supremo de 26 de junio de 1951, en que se examina un caso de consolidación de un edificio «declarado en ruina» por haberse realizado una obra contigua que lo refuerza, lo que, sin embargo, no obsta a la firmeza de la declaración.

(42) *Vid.* nota 30.

(43) V. GUILLARTE: *Propiedad, arrendamientos urbanos, Ley del Suelo*, en «*Coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo*», Ministerio de la Vivienda, 1963, pp. 93-108, considera durísimo este precepto del artículo 48, afirmando que «el "conservar y adorne", pero "no consolide", no resulta admisible» (pp. 99-100).

municipal (44). Debe llamarse la atención también hacia situaciones en que no exista planeamiento urbanístico, pues entonces las circunstancias urbanísticas que aconsejan la demolición han de apreciarse o derivarse de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento o de actos corporativos de contenido urbanístico contrario a la reconstrucción o consolidación adoptados con las necesarias formalidades.

En todo caso, vemos que el supuesto legal, cuya función es favorecer los intereses urbanísticos, utiliza el concepto de estado ruinoso, añadiéndole notas extrínsecas al mismo, relativas a circunstancias urbanísticas. Pero, a nuestro modo de ver, no deben ser éstas las que *determinen la existencia* del estado ruinoso, sino las que *sumadas a él* impidan la posibilidad de medidas de seguridad del sentido de la reparación o reconstrucción. Son, pues, las circunstancias urbanísticas las que deben entrar en juego para definir el sentido de aquella alternativa reparación-demolición. También circunstancias urbanísticas, ajenas al supuesto de estado ruinoso, permiten la demolición de un inmueble, según dispone el artículo 48-4 de la Ley del Suelo, el cual, además, prevé los efectos jurídicos en el ámbito arrendaticio mediante la remisión al número dos del artículo 78 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

La concurrencia con el estado ruinoso de circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición constituye, para nosotros, por lo dicho, un supuesto en que el Derecho puede señalar medidas de protección de los intereses urbanísticos y de los relativos a la seguridad pública, sin colisión y conflicto entre sí. La alternativa reparación-demolición puede, como consecuencia de los intereses urbanísticos, quedar orientada en favor de la demolición.

c) *Estado ruinoso e intereses históricos, artísticos y turísticos*

Con una acepción amplia de lo urbanístico abarcaríamos otro supuesto de la Ley del Suelo: aquél que toma en cuenta los intereses turísticos y estéticos, como sucede en sus artículos 168 y 169. En la misma línea podrían situarse los histórico-artísticos, aunque esto ya

---

(44) Cfr. F. SOTO NIETO: *op. cit.*, p. 86, quien cita a MARTÍNEZ y PÉREZ-LURBE: *La propiedad inmueble ante la jurisdicción contencioso-administrativa*, «Propiedad y Construcción», julio-septiembre, 1959.

nos traslada a la legislación específica sobre la materia (45). Lo cierto es que con medidas de expropiación, de órdenes de conservación y reconstrucción, se puede lograr, en ocasiones, evitar la ruina de construcciones ruinosas, protegiendo el patrimonio histórico, artístico y cultural formado por conjuntos urbanos y por monumentos.

Pues bien, el supuesto de hecho que en estos casos se centra sobre el estado ruinoso es el de construcciones de interés histórico-artístico, estético o turístico que se hallen en aquel estado.

Las medidas que se arbitren tampoco pueden entrar en colisión con las de seguridad, precisamente porque la conservación del inmueble, a que tenderán estos intereses que ahora contemplamos, es una posibilidad de la alternativa reparación-demolición exigida para la protección de personas y cosas: la reparación o consolidación o reconstrucción.

La conciliación, en cambio, con los intereses urbanísticos en sentido estricto es más difícil y problemática, pues se precisa un equilibrio, a veces difícil, entre la necesaria renovación urbana —que postula la demolición— y la conservación del paisaje urbano en que ha sedimentado la cultura de un pueblo —lo que pide la conservación—, a cuyo equilibrio se opone el ritmo rápido de evolución de nuestro tiempo, impaciente e inquieto (46).

#### d) Estado ruinoso y vivienda

Cuando la construcción en estado ruinoso sirve de morada humana, los intereses de la vivienda aparecen, asimismo, en el tra-

---

(45) La Ley del Patrimonio Artístico Nacional es de 13 de mayo de 1933 y su Reglamento de 22 de julio de 1958.

(46) Señala F. CHUECA GORTIA: *Breve historia del urbanismo*, Madrid, 1968, p. 218: «La ciudad día a día se construye, pero no olvidemos que toda construcción lleva aparejada una destrucción, como toda vida, de acuerdo con un sino ineluctable, tiene como telón de fondo una muerte. Una ciudad que se construye es a la vez una ciudad que se destruye, y precisamente en la manera de articular esta doble operación construcción-destrucción reside la posibilidad de que las ciudades se desarrollen armoniosamente (...). Si una ciudad en período de desarrollo acelerado puede hacer que compaginen las viejas y las nuevas estructuras, tanto mejor.»

Parajes, conjuntos urbanos, monumentos y objetos muebles histórico-artísticos son las cuatro grandes categorías que, a juicio de G. ALOMAR ESTEVE: «Defensa del patrimonio histórico-artístico», en *Problemas del Urbanismo Moderno*, Madrid, 1967, pp. 113-136, deben ser objeto de protección jurídica, señalando entre los enemigos el abandono, la ruina natural y la ofensiva humana, diciendo a propósito de esta última: «Sólo la acción destructora de un sismo supera en triste eficacia a un boom constructivo sin ordenanzas de volumen o con ordenanzas que, por debilidad administrativa, dejan de cumplirse» (p. 122).

tamiento legal (47). La escasez de viviendas ha motivado desde antiguo la intervención pública, mediante una acción de fomento, que se relaciona con el estado ruinoso. Actualmente, la legislación de régimen del suelo contiene importantes medidas de fomento de la edificación, a las cuales hemos aludido de pasada (48). Son los artículos 142 y siguientes de la Ley y el Reglamento citado de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo de 1964 los que contienen la referencia al *supuesto de estado ruinoso en que se pretende la reedificación*. Dicho supuesto abarca los tres casos recogidos en el artículo 170 de la misma Ley, de modo que estamos ante un estado ruinoso de tal naturaleza que su reparación es imposible por medios técnicos normales o de coste superior al 50 por 100 del valor del inmueble o plantas afectadas o en que concurren circunstancias urbanísticas que aconsejan la demolición. Es decir, se trata de supuestos en que el legislador aboga por *medidas demoledoras*, siendo lógico que en otro lugar fomente la *reedificación*. No es preciso que la *declaración* del estado ruinoso se produzca; basta el *procedimiento de inclusión* del inmueble en el Registro Municipal citado (49). Tales medidas, por lo demás, consisten en ordenar la reedificación, concediendo plazos al efecto y disponiendo, en su defecto, la venta forzosa a quien se proponga la reedificación. El supuesto, por último, sólo se encontrará en los casos en que tal Registro exista por haber plan de ordenación urbana que concrete unos plazos de edificación forzosa, pues en las poblaciones que carezcan de planificación no entra en juego tal regulación.

La medida de fomento nos parece, pues, bastante limitada, en primer término porque se centra en la reedificación, cuando acaso la reconstrucción, ante el estado ruinoso, pudiera ser más ventajosa para el propietario, y desde luego más respetuosa con sus facultades do-

---

(47) También la doctrina se ha ocupado de este aspecto del estado ruinoso. Vid. V. ALVAREZ SANTOLINO, *op. cit.*, p. 253; E. ROCA ROCA, *op. cit.*, pp. 39-71.

(48) F. SOTO NIETO, *op. cit.*, pp. 129-268, se ocupa por extenso de esta cuestión al aludir a las consecuencias de la «declaración de ruina», en el ámbito del Derecho público urbanístico, en una exposición muy completa, como toda su obra, para quien deba conocer, desde un punto de vista práctico, la legislación y la jurisprudencia. Aborda así este autor el tema de la «declaración de ruina» en una perspectiva mucho más amplia, actual y completa que los restantes libros y trabajos; a pesar de que algunos de ellos se han publicado también tras de la Ley del Suelo. Las medidas que aludimos parten de la Ley de Ordenación de Solares. Vide J. A. GARCÍA-TREVIJANO, *Normativismo y Ley del Suelo*, «Anuario de Derecho civil», 1960, pp. 528-529 y 537-538.

(49) Cfr. F. SOTO NIETO, *op. cit.*, pp. 156-157; J. A. GARCÍA-TREVIJANO, *loc. cit.*

minicales, consiguiendo los mismos efectos (50); en segundo lugar, porque, como queda dicho, la medida sólo alcanza a un sector de municipios, bastante reducido por cierto.

De cualquier manera, las medidas de fomento no pueden interferir la decisión que trate de salvaguardar la seguridad, puesto que, tanto si se ordena la reparación como si se sigue la demolición, la acción de fomento resulta perfectamente posible, en el primer caso para influir en la decisión del dueño a favor de la reconstrucción y en el segundo para lograr la reedificación.

#### e) *Estado ruinoso y propiedad privada*

En todos los preceptos anteriores, sin embargo, está también latente el interés del propietario de la construcción u objeto ruinoso, pues aunque no se dice, lo dejan entrever las medidas arbitradas, que se establecen, en la mayoría de los casos, dentro de una regulación o reglamentación del derecho de propiedad, como sucede con el artículo 389 del Código civil, situado en el título II —«De la propiedad»—, o como pasa con los artículos 142 y siguientes y 170 y demás citados de la legislación de régimen del suelo, que se hallan en el título IV, dedicado al «Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo». Por lo común, además, se piensa en el *propietario privado*, ya que ante la propiedad pública desaparecen muchos problemas, existiendo, en cambio, la posibilidad de otro tipo de conflictos, entre distintas Administraciones públicas u órganos de las mismas, que acaso necesitarían pronunciamientos legales. La doctrina ha señalado otro problema derivado de la *titularidad por un Ayuntamiento* de derechos de propiedad sobre edificio que a él mismo corresponde declarar ruinoso. Acaso, pues, en una regulación legal cabría distinguir un doble supuesto de estado ruinoso según que el propietario del objeto fuera privado o fuera un ente público o el Estado.

El Código civil obligaba al propietario a demoler o a ejecutar las obras necesarias para evitar la ruina (art. 389), respetando así la *facultad dominical de elegir* entre ambos tipos de medidas, conciliando, de tal forma, el derecho privado con la seguridad; si el dueño se

(50) Como hemos dicho en este trabajo, puede resultar, además, de menor coste social, ello prescindiendo de que acaso también en los inmuebles colindantes pueda acarrear un daño la demolición de éste cuya declaración de ruina se formula.

inhibía, la Autoridad quedaba facultada para demoler a costa de aquél. En la Ley del Suelo el propietario no tiene elección. O bien hay estado ruinoso en los términos derivados de la caracterización legal de dicho estado y entonces debe demolerse, o bien no hay tal estado ruinoso —aunque pueda existir peligro de hundimiento—, en cuyo caso el propietario viene obligado a la reparación (arts. 170 y 168 LRS). Queda, pues, fuera de toda consideración el interés del propietario, como tal, a pesar de que parezca absurdo, en principio, obligarle a una demolición cuando acaso estuviera dispuesto a la reparación y ninguna razón de interés público se opusiera a ello, ganando, en todo caso, los intereses relacionados con la vivienda (51).

Lo mismo puede decirse del interdicto de obra ruinoso cuando prevé la demolición como única solución posible.

#### f) Estado ruinoso y contrato

Relacionados muy de cerca con los intereses de la propiedad están los derivados del contrato, pues ambos tienen un mismo fondo patrimonial y en muchos casos, como éste, el contrato recae sobre objetos que lo son a la vez del derecho de propiedad. Sin embargo, son intereses que conviene diferenciar, pues se relacionan con el respeto a la libertad de las partes para obligarse recíprocamente, con los únicos límites que el propio ordenamiento jurídico privado contiene al respecto y que no viene al caso recordar.

Es indudable que en numerosos casos el estado ruinoso afecta a construcciones objeto de relaciones contractuales y que éstas pueden imponer *obligaciones a las partes respecto del objeto ruinoso*. Un supuesto de estado ruinoso sería pues, el de *objetos que lo fueran de relaciones contractuales*. Sin embargo, no encontramos en nuestro Derecho más que *uno de los posibles supuestos* de este género, a saber, el de las *fincas ruinosas objeto de relaciones arrendaticias sometidas a la legislación especial de arrendamientos urbanos*.

Esta legislación especial hace intervenir, además de los intereses propios del contrato privado, razones de tipo social —que hoy se encuentran igualmente, por lo demás, en otras regulaciones típicas del derecho privado, como en la del mismo derecho de propiedad—, y que

---

(51) Desde otro punto de vista el trabajo citado de V. GUILARTE destaca la incidencia negativa que la legislación arrendaticia y la del suelo tienen en la propiedad urbana.

obligan a considerar, como antes se dijo, supuestos de estado ruinoso en que la propia ley no entiende oportuno obligar al dueño a reparar (52), quizá compensando, de tal suerte, con su intervención, el desequilibrio introducido también con ésta al ordenar la prórroga forzosa de tales contratos congelando a la vez la renta. Aunque el estado ruinoso de la Ley locativa (art. 114-10.<sup>o</sup>) no se dice que sea el de la Ley del Suelo (art. 170), el Tribunal Supremo, como ya hemos señalado, entiende que sí, de manera que el supuesto de que tratamos será el de estado ruinoso de edificios cuya reparación sea imposible por medios técnicos normales o superior en su costo al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas o no conveniente por razones urbanísticas, cuando a la vez sea objeto de contrato de arrendamiento urbano. Es el supuesto que ha impregnado el concepto y el tratamiento legal del estado ruinoso en nuestro ordenamiento, cuando, según se ve, es un *supuesto muy concreto y especial*. Es un supuesto, además, y esto importa resaltarlo, que objetivamente considerado nada tiene que ver con el estado ruinoso definido físicamente. Los medios de reparación y el coste de la misma se introducen con el exclusivo objeto de hacer cesar la obligación normal de reparación que se ordena al dueño en otros lugares de la ley, facultándole para resolver el contrato de inquilinato. Esto mismo resultará aunque no haya verdadero y auténtico estado ruinoso. Los intereses derivados de la legislación arrendaticia no necesitarían que ésta acudiera a la «declaración de ruina» como causa, motivo o supuesto de resolución del contrato; bastaría que se refiriera al coste de reparaciones, a la gravedad de éstas o a la orden de demolición que hubiera acordado la autoridad competente (53).

Por lo demás, el sentido unilateral de las medidas previstas por la Ley de Régimen del Suelo sobre demolición podría evitarse si no se interfirieran los intereses que han sido recogidos en la Ley de Arrendamientos Urbanos. Si la resolución del contrato no deriva

---

(52) Esta transformación de la obligación de reparar en facultad de reparar, a favor del dueño, que deriva de la «declaración de ruina» de nuestro Derecho, ha sido puesta de relieve por la doctrina al estudiarse el tema desde la perspectiva de la legislación arrendaticia, hecho señalado por E. ROCA ROCA, *op. cit.*, p. 380, quien recoge la opinión de HIJAS al respecto.

(53) No vemos pues inconveniente a la desaparición de la causa 10.<sup>a</sup> del artículo 114, al menos en su referencia a la «declaración de ruina». En idéntico sentido ESPINOS Y BALCELLS, *op. cit.*, pp. 204-205, quienes la propugnan para resolver el desvirtuamiento que ha significado dicha causa en el fin de velar por la seguridad.

sólo de la demolición ordenada, sino también del coste de la reparación, cuando ésta sea superior al 50 por 100, y de la necesaria utilización de medios anormales de reparación (para evitar la ruina o para fines relacionados con la salubridad o la habitabilidad), entonces no es menester pronunciarse siempre por la demolición, sino que ésta sólo vendrá avalada por la concurrencia de intereses públicos que así lo aconsejen o impuesta subsidiariamente al dueño que no optase por reparar o demoler dentro de los plazos que se le hubieran concedido.

En cualquier caso, intereses contractuales de otro tipo, ajenos a las relaciones arrendaticias, quedarían mejor asegurados, sin detrimento de otros fines públicos, respetando la voluntad de las partes expresada en el contrato. Creemos, en suma, desacertado que, para el relevo de la obligación de reparar y para facultar a la resolución del contrato de inquilinato, se acuda a un concepto de estado ruinoso impregnado de consideraciones de costo y de dificultad técnica, cuando lo mismo podría conseguirse elevando tales categorías económicas y técnicas a *supuestos de resolución, que podrían darse o no en concurrencia con el estado ruinoso, pero que serían relevantes para resolver y no para calificar ni para interferir los efectos que le fueran propios con los que cabe atribuir al estado ruinoso por sí mismo o por razones de seguridad.*

La protección jurídica de los intereses concurrentes en los contratos, cuando se dan estos sobre objetos ruinosos, se ha de lograr, por lo dicho, a nuestro juicio, mediante el máximo respeto posible a la voluntad de las partes, y 'lo posible' definirse en función de los intereses públicos que la contradigan o de los intereses sociales que la condicionen. Ante los primeros deberá ceder absolutamente aquella voluntad, sin perjuicio de las compensaciones patrimoniales que en su caso procedieran; ante los segundos, el propio contrato, como expresión de dicha voluntad, se matizará mediante las normas imperativas que el legislador considere oportuno, tal como sucede en la legislación de arrendamientos urbanos, si bien no estaría de más que se examinara detenidamente dicha normativa a la luz de los aspectos negativos que ofrecen sus resultados.

## 2. Juicio crítico

Vemos, en consecuencia, que los intereses en juego son protegidos por el ordenamiento jurídico, en los casos de estado ruinoso, mediante

una técnica, que nos parece viciosa, de *forzar el concepto de lo ruinoso* para atribuirle seguidamente unas consecuencias jurídicas, cuando en realidad, y en el fondo, lo que se termina haciendo es imputar tales efectos jurídicos a *determinados supuestos de estado ruinoso*. Con la técnica seguida se da la apariencia de que los intereses protegidos son los de la seguridad, los del urbanismo y con ellos los histórico-artísticos, turísticos y estéticos y los de la vivienda, quedando subordinados totalmente a ellos los de la propiedad y los derivados de la voluntad de las partes manifestada en contrato. Pero realmente sucede que estos intereses últimos se mezclan con los anteriores, sin lograr la claridad necesaria para permitir todo el juego que puede dar la autonomía privada y el derecho de propiedad cuando están en la línea de los intereses públicos. Quedan la demolición y la posible resolución del contrato de inquilinato como consecuencia obligada del estado ruinoso, cuando sería perfectamente viable derivar tales efectos de circunstancias concurrentes con el estado ruinoso, como repetidamente hemos afirmado. El coste de la reparación, la dificultad técnica de la misma y, en su caso, la demolición acordada por la autoridad competente—cualquiera que fuese la razón de interés público que la aconsejare—, serían los *supuestos* a que asociar efectos jurídicos privados. El *estado ruinoso, por sí mismo, ni siquiera exigiría medidas de seguridad*, que son, en cambio, obligadas, en el supuesto de haber un peligro para personas o cosas.

Repetimos, por fin, que creemos equivocado facilitar el relevo de la obligación de reparar y la resolución del contrato de inquilinato, mediante la acuñación de un concepto de estado ruinoso, alejado de su significado gramatical, olvidándose, además, el respeto a la iniciativa y voluntad privadas, de que hace gala nuestro sistema positivo, cuando ninguna razón superior hay para ello.

### 3. *Tratamiento jurídico que se propone*

Partiendo de lo dicho y respetando el papel de los intereses públicos y privados que hemos considerado, así como la valoración de éstos que se deduce de nuestro sistema jurídico, podemos llegar ya a enunciar las líneas generales de una regulación legal tal como nos parece apropiada, formulando las siguientes premisas:

1.ª *Cuando el estado ruinoso de una construcción ponga en peligro la seguridad de personas o cosas, debe obligarse al propietario a*

adoptar *medidas tendentes a evitar los daños* que podrían producirse. Tales medidas serán provisionales o definitivas, según el carácter con que se adopten, lo que a su vez dependerá en ocasiones de la naturaleza de las mismas. Su signo será el de atender primero y primordialmente a la integridad de las personas y seguidamente a evitar daños innecesarios en las cosas. Afectarán a las personas o a las cosas en peligro o al propio objeto ruinoso; pero cuando recaigan sobre éste, *las razones de seguridad no pueden prejuzgar si deben consistir en reparaciones, consolidaciones o reconstrucciones, o si, por el contrario, han de terminar con el derribo o demolición.* Por lo tanto, si otros intereses públicos o privados jurídicamente relevantes, definen el sentido de tales medidas, a ello se atenderá; de otra suerte, se respetará la voluntad del propietario y sólo en su defecto, por ausencia o por pasividad, decidirá imperativamente el poder público.

También el poder público apreciará la necesidad y urgencia con que en su caso deben adoptarse *medidas provisionales*, disponiendo lo necesario para su cumplimiento, incluso la ejecución pública subsidiaria a costa del obligado. Tales medidas serán para evitar hundimientos, con demoliciones parciales, apuntalamientos y refuerzos del objeto ruinoso; si tales medidas se vieran o previesen insuficientes para asegurar la integridad de las personas y cosas que las ocuparen, utilizarasen lugares contiguos o transitaran por los mismos, se dispondrá el desalojo, la prohibición de uso o de paso y cualesquiera otras medidas convenientes.

Las medidas recayentes sobre el objeto ruinoso serán siempre a costa del propietario y en su ausencia o defecto a cargo de la Administración pública, que podrá resarcirse del gasto; las que recayeran sobre personas o cosas en peligro serán a costa de los directamente afectados, sin perjuicio de que éstos puedan repercutir los gastos sobre quien contractual o extracontractualmente pudiera venir obligado a su pago.

2.<sup>a</sup> Cuando el estado ruinoso se dé en concurrencia con *circunstancias urbanísticas desfavorables a la continuidad de la construcción*, se impondrá la *demolición* por razones urbanísticas, bien sea de la parte afectada, si ello fuera posible, bien de la totalidad, en caso contrario.

3.<sup>a</sup> Cuando el estado ruinoso afecte a *intereses histórico-artísticos, estéticos o turísticos, que aconsejen la subsistencia de todo o parte del*

*edificio ruinoso*, se impondrá la correspondiente *consolidación* o *reconstrucción*, sin perjuicio de la obligación de la Administración pública de contribuir al gasto hasta el límite necesario para que la inversión del propietario sea normalmente rentable.

4.<sup>a</sup> *Cuando el estado ruinoso, sin concurrir las circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición, se dé sobre edificios destinados a vivienda, será obligatoria la reparación, reconstrucción o reedificación* en los plazos y condiciones que se determinen, quedando, de lo contrario, en situación de venta forzosa el inmueble, con derecho de tanteo a favor de los inquilinos para sus respectivas viviendas o locales, todo ello sin perjuicio de adoptar las medidas interinas necesarias en evitación de daños.

5.<sup>a</sup> *Cuando el estado ruinoso afecte a construcciones que sean objeto de relaciones contractuales, podrá resolverse el contrato por voluntad de cualesquiera de las partes, sin necesidad de un pronunciamiento especial, siempre que los intereses públicos exijan la adopción de medidas demolidoras.* La misma facultad asistirá al dueño cuando el coste de reparaciones—si fueran necesarias, e independientemente del estado ruinoso o no del inmueble o de la parte necesitada de ellas—, sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio, vivienda o local a que fueren imputables, y ello sin perjuicio de las acciones que puedan asistir a la otra parte para reclamar daños y perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones contractuales de conservar.

## V

### CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS ESTADOS RUINOSOS

#### 1. *Fundamento y necesidad de la calificación*

Con todo lo precedente hemos tratado de un concepto jurídico, de sus determinaciones positivas para configurar los supuestos de hecho de unas normas que tienen por objeto proteger jurídicamente unos intereses relacionados con dicho concepto y de los medios adecuados para tal protección, medios que son las consecuencias jurídicas, o si se quiere el contenido de dichas consecuencias jurídicas, previstas por la norma para las correspondientes situaciones de hecho. Pero hemos

omitido, para examinarlo ahora, el tema relativo al modo de producirse tales consecuencias o efectos jurídicos.

Unas veces, los efectos jurídicos, perfectamente definidos en la norma, se producen *automáticamente sin necesidad de una previa declaración* (54). Es lo que sucede, por ejemplo, con muchas de las normas habilitantes, que facultan al sujeto para una conducta o acción. Generalmente, en el momento de producirse la situación de hecho prevista por la norma, el sujeto queda facultado para la conducta. Lo mismo sucede con los efectos que consisten en el nacimiento de obligaciones, sea como consecuencia de una norma legal o de un contrato. Cuando siendo automática la producción de los efectos jurídicos, se desea actualizar el contenido de la facultad o de la obligación que entrañan, pudiera resultar necesario acudir a procedimientos dirimentes o coercitivos, sea porque alguien trate de impedir la conducta permitida, sea porque pretenda desconocer la obligación que pesa sobre él. En cualquier caso, la calificación se presenta como un instrumento en la aplicación del Derecho, para *ver si las consecuencias jurídicas se han producido o no*.

Otras veces, los efectos jurídicos *no se producen automáticamente, precisando de una posterior declaración*. Es ésta la que necesita entonces de la calificación para afirmar la existencia real del supuesto normativo y hacer nacer, en consecuencia, los efectos jurídicos. Es como si la declaración tuviera una fuerza normativa de segundo grado, de manera que la norma supeditase sus efectos al momento en que se produce la manifestación. A veces esto es así porque la norma lo dice expresamente; en otras ocasiones, porque la indeterminación de los efectos precisa una concreción ulterior.

Tanto si los efectos se siguen automáticamente como si no, la calificación es una *operación instrumental imprescindible*, que debe reali-

---

(54) Vid. J. ZAFRA VALVERDE: *Sentencia constitutiva y sentencia dispositiva (La constitución jurídica procesal)*, Madrid, 1982, principalmente la Introducción, donde plantea los conceptos de actividad de constitución, actividad de declaración y actividad de imposición, perfilando la distinción entre acción directa y acción indirecta o procesal «según que la constitución, declaración o imposición de la situación jurídica pueda realizarse con una mera actividad del titular del poder jurídico o con la actuación de otro sujeto distinto de un órgano jurisdiccional, o bien que requiera el funcionamiento de la institución procesal» (p. 43), todo ello siguiendo a J. GUASP. Nosotros, desde la perspectiva propia del Derecho Administrativo, distinguiríamos la acción directa de la indirecta y en ésta, a su vez la administrativa —en que la actuación de ese otro sujeto distinto sería de la Administración pública—, y la procesal —en que se precisaría la intervención del órgano judicial.

zar quien pretende la aplicación del Derecho, sea el particular interesado, sea la Administración pública, sean los Tribunales de Justicia. Unas veces su intervención tendrá mero valor *declarativo*; otras su fuerza será *constitutiva* de los efectos. El fundamento y necesidad de la calificación está, pues, en la naturaleza misma del Derecho, pero su función variará según la importancia o valor de la declaración a la que sirva, es decir, según que sirva a una decisión declarativa o a una constitutiva de los efectos jurídicos.

## 2. *Problemas jurídicos de la calificación de estados ruinosos*

### a) *La decisión pública condicionante de los efectos*

Es evidente, como hemos dicho, que la producción de los efectos jurídicos previstos en la norma no siempre es automática a partir de la existencia de los hechos subsumibles en el supuesto fáctico de la misma. Pensemos cómo, por ejemplo, en el Derecho privado algunas normas requieren una decisión judicial constitutiva de los efectos, como sucede en la resolución de los contratos por aplicación del artículo 1124 del Código civil. Es lícito pensar que en muchos de tales casos no es realmente que los efectos jurídicos previstos en la norma se condicionen a tal declaración, sino que el verdadero efecto normativo es atribuir a alguien la facultad de exigir y obtener o dictar y emitir actos productores de efectos jurídicos predeterminados. En cualquier caso no vamos a entrar en el problema ahora, porque sea como fuere lo cierto es que determinadas situaciones de hecho previstas en la norma no llevan enlazadas automáticamente las consecuencias jurídicas, siendo necesario para ello que intervenga un órgano público. Esto es frecuente en el Derecho administrativo. La Administración pública debe, por ejemplo, conceder al particular propietario que desea construir, una licencia administrativa, que aparece así como acto condición de unos efectos o consecuencias jurídicas derivados de la regulación del derecho de propiedad; el *ius aedificandi*. La licencia no crea tal derecho; pero su valor tampoco es meramente declarativo, porque añade las circunstancias y detalles relativos a la extensión y límites de aquel derecho, concretándolo en el espacio y en el tiempo, no sólo manifestando cuáles son las normas y ordenanzas de edificación para ese caso concreto, sino apreciando y juzgando sobre valores estéticos, urbanísticos y de otra índole, en una auténtica labor creadora del Derecho. Lo mismo sucede cuando la norma obliga al propietario

a mantener los edificios en condiciones de seguridad, pues tanto si deben realizarse al efecto obras de reparación como si lo han de ser de demolición, la Administración pública tiene que intervenir concediendo la oportuna autorización.

Si pasamos de estos ejemplos al tema que nos ocupa, veremos que no existe prácticamente diferencia. Ante el estado ruinoso de una construcción, el artículo 170 de nuestra Ley del Suelo ordena al Ayuntamiento que *declare y acuerde la total o parcial demolición*. Lo mismo encontramos en la Ley de Enjuiciamiento civil al tratar del interdicto de obra ruinoso, sólo que en este caso es al Juez a quien corresponde adoptar la decisión. Cabe pues observar que en uno y otro caso la norma jurídica exige la *intervención pública*. Pero detengamos nuestra atención en este punto para realizar un análisis más minucioso. La regulación legal que ya hemos estudiado nos permitirá ver fácilmente la problemática.

El Código civil, en su artículo 389, imponía una *obligación al dueño* de la cosa que amenazare ruina, consistente en realizar las obras necesarias para evitar la caída, de modo que en esta proposición jurídica se encontraba definido claramente el efecto jurídico derivado del estado ruinoso, a saber, la obligación de reparar o demoler, como hemos dicho. No parece que el legislador haya querido poner aquí ninguna condición para el nacimiento o para la efectividad de tal deber. No precisa la intervención administrativa ni la judicial. *La obligación va implícita en el derecho de propiedad*. Es sólo ante la pasividad del propietario que la Administración pública o el Juez pueden ordenar la demolición por razones obvias de seguridad. Como quiera que los organismos públicos, no obstante, al adoptar su decisión formulan una declaración, podría preguntarse si entonces debe entenderse modificada nuestra postura inicial, reconociendo que en tal caso la Autoridad es quien crea los efectos jurídicos, al disponer la demolición. En realidad, sin embargo, *la obligación del propietario había nacido* —diríamos nosotros—, añadiendo la decisión pública, únicamente, el sentido de la medida, resolviendo la obligación alternativa que se contiene en la norma; la resolución administrativa o la judicial no hacen nacer la obligación, sólo *determinan* el contenido concreto de la misma.

El sistema actual es más complejo y en parte contradictorio, precisamente porque el artículo 389 del Código civil ha quedado sustituido por el artículo 170 de la Ley del Suelo, el cual *no define las obli-*

*gaciones del propietario en el caso de la obra ruinosa, limitándose a obligar a los Ayuntamientos a ordenar la demolición. Como, además, el estado ruinoso, según la propia Ley y la jurisprudencia, es incompatible con el deber de reparación, resulta que el artículo 188, al imponer al propietario la obligación de mantener la edificación en condiciones de seguridad, no alcanza al supuesto objeto de nuestro trabajo. El estado ruinoso no da lugar a obligación alguna del dueño *ope legis*. Es precisa la declaración administrativa, que si establece la existencia de una situación de peligro, conforme a los propios supuestos del artículo 170, declarará y acordará sobre la demolición. Es a partir de esta declaración cuando nacerá la obligación del propietario. El deber viene, en cierto modo, implícito en el ordenamiento jurídico; pero su enunciado no es expreso y sólo se deduce de la facultad concedida a la Administración pública para actuar en la esfera privada imponiendo obligaciones. En buena técnica jurídica podría alegarse que no existe ninguna norma que obligue a un propietario a demoler un edificio ruinoso. Ante esta situación de hecho, la única obligación legalmente declarada es la del Ayuntamiento para ordenar la demolición, y se supone que dada esta orden el dueño deberá acatarla, no por una previa obligación que le atañe como propietario, sino por la necesaria sumisión del particular a los actos imperativos de la Administración pública en materia de policía.*

Resulta también curioso observar cómo el interdicto de obra ruinosa se encuentra desgajado del sistema en que tuvo su nacimiento. Estando en vigor el artículo 389 del Código civil, los artículos 1676 y siguientes de la Ley procesal tenían un encaje perfecto. La remisión que el Código civil hacía a la Autoridad se entendía tanto a la administrativa como a la judicial, y ésta actuaba en virtud de la acción interdictal. Por eso, dicho interdicto preveía la demolición como única medida a adoptar por el Juez —aparte las de carácter preventivo—, considerándose entonces *la sentencia con un valor no constitutivo de la obligación de demoler, puesto que la misma ya tenía su sanción en el artículo del Código, si bien con un contenido amplio —como dejamos hace un momento dicho—, el cual permitía a la Autoridad concretar la obligación hacia la demolición, conforme a lo previsto en ambas legislaciones. Mas ahora, en que no existe una previa declaración del deber del dueño ante el estado ruinoso, la intervención judicial —como la administrativa—, tiene un verdadero valor constitutivo.* El Juez que ordena la demolición dice *ex novo* al propietario cuál es

su obligación respecto del objeto ruinoso, obligación que no existe anteriormente en una norma de carácter sustantivo. Se podría, pues, criticar este sistema a que se ha llegado, porque si bien la Administración puede imponer obligaciones de hacer, en virtud de su función de policía, es discutible que al Juez le venga dada, a través de su función, una fuerza semejante.

Cuando se trata de otros efectos jurídicos atribuibles al estado ruinoso también la intervención pública es necesaria. Para que el dueño pueda *resolver el contrato* de inquilinato de la vivienda o local de negocio, acogido a la Ley de Arrendamientos Urbanos, deberá necesariamente acudir al Ayuntamiento y al Juzgado, no pudiendo por sí sólo disponer la aplicación de la causa 10.<sup>a</sup> del artículo 114 de la citada Ley. Si se pretende actuar lo prevenido en los artículos 142 y siguientes de la Ley del Suelo sobre edificación forzosa de propiedades en estado ruinoso, cuya consideración de solares permite su inclusión en el Registro Municipal que se lleva al efecto, deberá mediar una *decisión administrativa de inclusión* de la finca ruinoso en dicho Registro.

Por lo que respecta a la causa 10.<sup>a</sup> mencionada, contiene una *norma permisiva* en favor del dueño del edificio *declarado* ruinoso, no siendo, desde luego, obligatorio para él llevar a cabo la resolución mediante el ejercicio de la *acción judicial*. En cuanto a las medidas de fomento aplicables al caso de fincas ruinosas nos encontramos con una serie de normas conexas que *obligan y habilitan* a la Administración para determinadas decisiones.

Por consiguiente, *en todos los casos en que el estado ruinoso es objeto del tratamiento jurídico vigente se precisa una declaración o decisión pública para que los efectos previstos por el ordenamiento jurídico se produzcan* (55). Podemos, pues, formularnos la siguiente pregunta: ¿qué razón de ser, qué justificación tiene en estos casos la intervención de la Administración pública o la de los Tribunales de Justicia?

---

(55) No hay pues en nuestro Derecho producción automática de los «efectos», con el alcance que le hemos dado al automatismo, a no ser que se entienda por tales efectos la obligación de la Administración pública de adoptar una decisión o la facultad del particular de dirigirse a ésta o al Juzgado para que se adopten medidas de seguridad. En contra, aunque no conocemos el alcance que da el término «automáticamente», *vid.* E. Roca Roca, *op. cit.*, para quien la «ruina» consiste, siguiendo la tesis jurisprudencial, en un «estado de hecho... que automáticamente produce consecuencias jurídicas» (p. 181).

La aplicación del Derecho necesita, como hemos apuntado, de una operación instrumental que es la calificación, operación que consiste en examinar los hechos reales a la luz de los tipificados por la norma, para deducir si son subsumibles en éstos. Tal operación, a veces, es simple y casi automática; otras veces, en cambio, es compleja y comprende un *amplio margen de apreciación*. En este último caso parece justificada la intervención de un órgano público para realizar la calificación, por las garantías de que aquella se rodea y la objetividad que se presume en la misma. Pues bien, si recapitulamos lo dicho hasta el momento sobre el estado ruinoso en nuestro Derecho, convendremos en la *dificultad* que entraña la calificación jurídica de los posibles estados ruinosos, lo que unido a la *trascendencia* que la calificación pudiera tener, hace que nos parezca oportuna la intervención de un organismo público en dicha tarea.

Añadamos que, asimismo, por otros motivos, podría también estar justificada tal intervención. Cuando el contenido de los efectos requiere una *determinación*, es lógico que se atribuya ésta al órgano interesado, como sucedía en la concepción del Código civil donde, según hemos repetido varias veces, la *obligación del dueño no tenía un contenido preciso*, cabiendo la alternativa demoler-reparar, y como aún sucede en ciertos detalles de las medidas adecuadas a la gravedad del caso, ya que la Administración habrá de señalar si procede o no el desalojo.

b) *La calificación como instrumento de la función administrativa y de la función judicial*

De la mano del epígrafe precedente llegamos a este otro. La calificación —hemos dicho—, es o debe ser una función *instrumental* en la aplicación del Derecho, incumba ésta al particular, a la Administración pública o al Juez; y podemos añadir que en ella existe cierta dosis mayor o menor de *arbitrio* y *valoración* que la colocan dentro de la labor creadora del Derecho. *Lo normal, pues, es que la calificación la realice quien deba llevar a cabo dicha aplicación y precisamente en orden a su razón de intervenir*. En los supuestos de estado ruinoso deberá ser el organismo que tutela los respectivos intereses quien tome las decisiones y formule las declaraciones pertinentes a cada caso. Ante los problemas de seguridad ya hemos visto cómo pueden intervenir los Tribunales de Justicia, a demanda de las per-

sonas legitimadas, para ordenar las medidas de precaución necesarias o para acordar la demolición del objeto ruinoso. Ante esos mismos problemas de seguridad también queda visto que son los Ayuntamientos quienes deben tomar sus decisiones sobre demolición total o parcial, no solamente en virtud del artículo 170 de la Ley del Suelo, sino también por su función genérica de policía de seguridad que les está atribuida por la Ley de Régimen Local y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en preceptos concretos citados anteriormente, incumbiendo igualmente a los órganos municipales la adopción de medidas preventivas en casos de urgencia y necesidad. Cuando debe atenderse a los efectos tutelares que en función de los intereses de la vivienda se arbitran en la Ley del Suelo serán asimismo los Ayuntamientos quienes decidan sobre la inclusión de la finca ruinoso en el Registro Municipal correspondiente. A ellos mismos incumbe tomar decisiones en materia de turismo e intereses artísticos (artículo 169 LRS), siendo organismos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia los encargados de velar por los intereses histórico-artísticos nacionales, sin perjuicio de que son a la vez los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales entidades llamadas a colaborar en tal misión (arts. 101 y 234 LRL). Por último, si se trata de los efectos jurídico privados en el ámbito de las relaciones arrendaticias son los propios interesados quienes deben solucionar sus diferencias, dando por terminado el contrato voluntariamente o revisando el precio; pero si no hubiera tal acuerdo, la aplicación del artículo 114-10.ª de la Ley de Arrendamientos Urbanos es cosa de la Administración de Justicia.

Pues bien, parece lógico y natural que en estas funciones decisorias, cada órgano actúe para tomar las decisiones que le incumban, y que para tales decisiones, sean administrativas o sean jurisdiccionales, cada uno realice la calificación de los hechos relevantes en el ámbito de la norma cuya aplicación le queda reservada. Sin embargo, esto no siempre es ni puede ser así. Lo lógico es que sea como decimos en la generalidad de los casos; pero si los hechos pueden ser relevantes en distintas esferas de actuación pública no puede tolerarse el riesgo de calificaciones dispares en supuestos de hecho coincidentes.

La excepción apuntada requiere, empero, que insistamos en un punto. Sólo se dará la necesidad de que los órganos que deben en principio calificar *coordinen sus calificaciones* cuando los supuestos de hecho de las normas a aplicar sean coincidentes. Pongamos un ejemplo referido al propio estado ruinoso.

Si el estado ruinoso contemplado en el artículo 170 de la Ley del Suelo, con sus determinaciones relativas a la dificultad técnica de las obras necesarias para superarlo, al coste de las mismas o a las circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición, es el propio supuesto de estado ruinoso que se establece a efectos de la inclusión de la finca ruinosa en el Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa—como realmente sucede—, es imprescindible que la calificación a uno y otro efecto sea idéntica. No sería justo que en ambos casos se llegara a calificaciones dispares.

Pero si el estado ruinoso a efectos de la adopción de medidas de seguridad fuera, pongamos por caso, el de la Ley de Enjuiciamiento civil—que no se atiene al enunciado del artículo 170 de la Ley del Suelo—, dando lugar a que el Juez resolviera sobre su existencia o no, parece que esta calificación no tendría por qué ser similar a la realizada a efectos de la inclusión del solar en el Registro de Solares de Edificación Forzosa, ya que el supuesto contemplado en este caso sería diferente.

Desde luego que la coincidencia de los supuestos de hecho deriva no sólo de la *identidad de los enunciados normativos* de los mismos, sino también de que ambos utilicen, acaso, *elementos o conceptos esenciales para la calificación que se den en uno y otro supuesto*. Si, por ejemplo, el estado ruinoso llegara a ser un concepto con sentido y significado unívoco, utilizado dentro de varios enunciados de supuestos de hecho normativos, que lo tomaran como punto de referencia, sería preciso exigir la coordinación entre las calificaciones que a su amparo se hicieran. Así sucedería de admitirse por la legislación que el estado ruinoso es un estado físico intrínseco a la edificación—u objeto de que se trate—que hace temer su caída o hundimiento total o parcial, y recogiera como un supuesto de estado ruinoso aquel en que además se produzca un peligro para la seguridad de personas, y admitiera como otro supuesto de estado ruinoso aquel que se da sobre edificaciones calificadas de fuera de ordenación. En el primer supuesto la calificación habría de examinar el estado del inmueble o del objeto y la situación de peligro creada con ella para la seguridad de las personas; en el segundo supuesto habría de calificarse el estado físico mismo del inmueble y además sus circunstancias urbanísticas. Es decir, en todo caso la calificación habría de considerar el *estado físico* del objeto para determinar si podría calificarse de ruinoso o no, lo que sería de importancia decisiva, aunque no suficiente, para la

calificación del *supuesto fáctico* de la norma. También entonces la coordinación entre ambas calificaciones se impondría.

Se hacen necesarias, por consiguiente, unas *reglas de coordinación*. Tales reglās sōn las que en el Derecho procesal se reúnen bajo instituciones como la de las cuestiones incidentales, la de las excepciones dilatorias o la de la prejudicialidad. En el Derecho administrativo sólo tienen, que sepamos, una débil acogida a través del deber de coordinación que como principio general de la organización administrativa es más un postulado que una norma efectiva.

De cualquier modo, las funciones administrativas en torno al estado ruinoso tienen fácil coordinación, pues todas ellas se centran principalmente en los Ayuntamientos, cuya competencia en orden a la seguridad, al urbanismo, a la vivienda y a la defensa del patrimonio artístico y cultural viene expresamente reconocida por la legislación vigente.

Las funciones judiciales tienen previstas en sus normas de carácter procesal, como acabamos de decir, la forma de solucionar el problema, mediante unos requisitos de la actividad procesal, a tenor de los cuales ésta necesita que le precedan, acompañen o sigan ciertos acontecimientos, como sucede, por ejemplo, en la vía gubernativa previa y en la litispendencia, configuradas por la Ley de Enjuiciamiento civil como excepciones dilatorias (art. 533, núms. 7 y 5), o en los acontecimientos que revisten verdadero carácter de condiciones (56), previéndose también, a través de cuestiones incidentales (artículo 741 y ss. Lec) o de la paralización del proceso (art. 362 Lec), formas para lograr dicha finalidad coordinadora (57).

*c) Interferencias entre ambas funciones: duplicidad de calificaciones y calificación administrativa previa a la sentencia*

Dos casos encontramos en nuestro Derecho que llaman la atención al estudiar los problemas de la calificación del estado ruinoso como instrumento de la función judicial y de la función administrativa. Uno es el de quedar *duplicada la acción pública tutelar de la seguridad individual o colectiva* —seguridad pública en todo caso—, y con ello establecida la posibilidad de calificaciones jurídicas dispares sobre el estado ruinoso de una construcción. Otro es el de la ne-

(56) Cfr. J. GUASP: *Derecho procesal civil*, 2.ª ed., Madrid, 1962, pp. 645-647.

(57) *Ibidem*, pp. 517-525.

cesidad de la *declaración administrativa de ruina como presupuesto para la actuación judicial tendente a la resolución del contrato de inquilinato* por aplicación de la causa 10.<sup>a</sup> del artículo 114 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos (58). En el primero se mantiene la posibilidad de calificaciones dispares, de órganos administrativos y judiciales respectivamente, para cumplir una misma finalidad pública; en el segundo se entiende procede una sola calificación —la administrativa—, para dar lugar a efectos propios de dos órdenes muy distintos del Derecho, como son la seguridad y la resolución de un contrato privado, con decisiones respectivamente de la Administración pública y de los Tribunales de Justicia.

Parece que la primera posición pugna con cualquier principio de economía o de coordinación, y no sólo porque da pie a calificaciones discrepantes por residenciarse en órganos encuadrados en distintas esferas públicas, sino porque debe presuponerse tal posibilidad en base a los diferentes conceptos de estado ruinoso que se manejan en uno y otro ámbito, a los cuales no necesitamos aludir ahora porque ya lo hemos hecho detenidamente en este trabajo. No nos extendemos, por consiguiente, en consideraciones sobre el tema. Afirmamos, sin más, nuestra postura contraria a tal duplicidad, y como el interés

---

(58) E. RIVERO YSERN: *El Derecho administrativo y las relaciones entre particulares*, Universidad de Sevilla, 1969, al plantearse el interesante tema de la intervención administrativa en las relaciones jurídico-privadas, que da lugar a la «administrativización» de dichas relaciones, cita entre los ejemplos de actos administrativos productores de efectos jurídicos en dicho ámbito de las relaciones privadas, la «declaración de ruina», que provoca la extinción del contrato de arrendamiento (pp. 95-98). Cabría dudar, sin embargo, de si esta declaración no es más bien un caso de *accertamenti costitutivi*, que, como dice el autor, ofrece problemática más similar a la Administración pública del Derecho privado y consiste en «aquella actividad intelectual dirigida a realizar constataciones, es decir, simples juicios, sobre la existencia de datos objetivos, ya sean hechos, relaciones o situaciones jurídicas, a los efectos de preconstituir un medio de prueba oficial, solemne y originaria, en función de una inderogable necesidad de certeza pública» (p. 7, remitiéndose a VIGNOCCHI, *Gli accertamenti costitutivi nel Diritto amministrativo*, Milano, 1950). Nosotros nos inclinamos por que en nuestro Derecho actual la declaración de ruina es más lo último, pues sus efectos en las relaciones jurídico-privadas no son la extinción del contrato; simplemente permite constituir una prueba válida ante el juez. Distinto sería si el efecto se produjera directamente por virtud del acto administrativo, concebido, más que como «declaración de ruina», como de adopción de medidas de interés público. En cualquier caso no hay una conexión necesaria entre el interés público que exige la «declaración de ruina», tal como hoy se concibe en la legislación, y la resolución del vínculo arrendaticio, pues aún en el supuesto de la demolición la necesidad de tales efectos es discutible, desde el momento en que cabe la novación objetiva del contrato, del mismo modo que sucede en otras partes de la legislación arrendaticia y urbanística. Contra nuestra tesis vid. igualmente la postura de C. MARTÍN-RETORTILLO, *op. cit.*, p. 199.

que trata de protegerse es siempre de naturaleza pública, entendemos debe ser la Administración quien se ocupe de ello, desapareciendo el interdicto de obra ruinosa de nuestro Derecho. La época en que la seguridad de un vecino o un viandante pudo ser asunto privado ha pasado a la historia. Si de garantías en favor de la actuación objetiva se trata, ahí está la revisión jurisdiccional, hoy propia de los Tribunales de Justicia. En la práctica, además, el interdicto de obra ruinosa ha cedido ante el expediente municipal, más ágil y más económico para el particular; la lentitud que a veces se ha denunciado por la doctrina no es privativa, ni mucho menos, de la gestión municipal, ni siquiera de la gestión administrativa (59).

La segunda solución trata, evidentemente, de respetar la función administrativa en orden a la seguridad, pero enlazándola directamente con los propósitos del legislador al crear el expediente contradictorio de ruina para preconstituir la causa resolutoria indicada. Hagamos aquí algunas disquisiciones sobre la actual regulación legal y sobre lo que pensamos acerca de una posible regulación futura.

En la legislación vigente, la declaración de ruina a efectos de la resolución del contrato de arrendamiento debe hacerse en expediente contradictorio en que al tiempo de su iniciación sean citados todos los inquilinos y arrendatarios; incumbe tal declaración —como es sabido—, a la autoridad municipal. El Tribunal ordinario actualmente no puede entrar en el fondo de la declaración administrativa cuando aprecia la causa resolutoria, pudiendo tan sólo examinar los requisitos formales de la declaración y su firmeza, y a lo sumo inter-

---

(59) Nos parece muy poco objetiva la crítica de C. MARTÍN-RETORTILLO, *op. citada*, p. 203, sobre la notoriamente excesiva lentitud de la fase administrativa de la declaración de ruina, cuando acusa a las Corporaciones locales de falta de celo y dice que la función jurisdiccional en que consiste su actuación en la declaración es «sumamente delicada y no siempre sentida por los órganos de la Administración local», así como que «la política local no siempre mantiene una tónica de pureza y de rectitud». Tales alegaciones, además de no ahondar en las causas de la «lentitud» que denuncia, olvidan un hecho elemental: la Administración local actúa dirigida y tutelada por la Administración central, la cual no escaparía de las mismas críticas, por lo que su visión es parcial. Pero es que los mismos achaques podríamos hacer de la labor judicial en numerosas ocasiones, aunque no solemos inclinarnos a las fáciles generalizaciones ni al tono sentencioso y categórico cuando no podemos aportar en nuestro apoyo pruebas suficientes y fundadas. El mismo autor, más tarde, reconoce «la enorme dilación que supone el nuevo procedimiento judicial», aunque ahora tal dilación la atribuye a que la sustanciación del proceso es compleja y heterogénea, laboriosa, debiendo los Tribunales compaginarla con los demás asuntos en trámite (p. 208).

pretar el sentido de la declaración cuando suceda, como en ocasiones, que los términos de la misma no sean claros (60). Este tratamiento de la cuestión nos hace poner en tela de juicio la necesidad de la intervención judicial. Efectivamente, si la declaración administrativa es suficiente garantía de la apreciación y existencia del estado ruinoso, no pudiendo el Tribunal intervenir en la calificación realizada por la Autoridad municipal, parece innecesario que deba intervenir sólo para afirmar la resolución del contrato. Si se trata de garantizar la pureza del procedimiento, la jurisdicción contencioso-administrativa puede hacerlo, y si de evitar las consecuencias de una ejecución del acto administrativo antes de adquirir firmeza, también puede conseguirse por aplicación de las normas sobre suspensión del acto administrativo impugnado que se contienen en la propia Ley Jurisdiccional. En suma, que tal como la Ley arrendaticia plantea el problema de la resolución del contrato, cuando concurre la declaración de ruina, nada se perdería dejando a las partes, o mejor al propietario, la facultad de ejercer el poder resolutorio del mismo modo que ejerce otros derechos inherentes a la propiedad y de la misma forma que en el Derecho privado se actúa la voluntad y el derecho del particular. En cuanto a la posible demolición que pudiera ordenar la Autoridad competente, así como respecto del desalojo de los ocupantes, bastaría el procedimiento administrativo.

En la regulación que estimáramos más acertada, sobre la que ya nos hemos pronunciado a lo largo de nuestro estudio, la resolución del contrato obedecería a un supuesto de coste de reparación superior al 50 por 100 del valor del inmueble o al acuerdo de demolición adoptado por la Administración pública. En el primer caso, el examen de la causa resolutoria nos demostraría que nada tiene que ver con la actuación administrativa a propósito del estado ruinoso, sino con problemas de coste, que deberían ser examinados por el juzgador, no dándose una conexión de conceptos ni de supuestos de hecho normativos, fueran de Derecho público o privado; la calificación del estado ruinoso, basada en criterios ajenos al coste, nada prejuzgaría sobre la aplicación de una causa resolutoria amparada en dicho dato económico. En este sentido, como causa de extinción ya viene recogida en el artículo 118 de la propia Ley de Arrendamientos Urbanos, por lo que, desde este punto de vista económico lo procedente sería abo-

---

(60) *Cfr. F. Soto Nieto, op. cit., pp. 282-294.*

gar por la desaparición del concepto de coste como causa resolutoria del artículo 114. En el segundo caso, es decir, cuando la Administración se pronunciare por la demolición, la resolución debería producirse automáticamente, no siendo necesario entonces consignar la causa resolutoria, porque evidentemente la pérdida de la cosa, a lo que equivale jurídicamente la orden de demolición, ha de extinguir todas las relaciones jurídicas sobre la misma. Aunque no se estimara así, lo que desde luego sería innecesario es acudir al Juzgado para reafirmar la existencia de un supuesto resolutorio que ya la Administración ha declarado, o que ha dilucidado el propio juez ordinario.

Esta desjudicialización que pretendemos ante la orden de demolición se produce ahora ya, en nuestra legislación, por virtud de los artículos 142 y siguientes de la Ley del Suelo, pues la aplicación de su artículo 149 significa la extinción definitiva de los arrendamientos y demás derechos personales constituidos por cualquier título sobre las fincas incluidas en el Registro de Solares de Edificación Forzosa, desde el momento de su enajenación conforme a los artículos 146, 147 ó 148, o desde que el propietario obtuviera licencia para acometer o terminar la edificación. En tales casos no está prevista la causa resolutoria en la Ley arrendaticia ni, por ende, la intervención del juez. La resolución se produce desde el momento en que se da la concurrencia de los hechos previstos en la norma. Más que una resolución hay, como dice la Ley, una extinción de los derechos. Sólo interviene la Administración pública para la inscripción en el Registro.

Al propio tiempo, con la regulación que proponemos, la actuación administrativa se emanciparía de la grave preocupación de los efectos jurídico-privados que su actuación produce, pues según dijimos la demolición sería una medida a adoptar por la Administración pública sólo en supuestos de intereses urbanísticos que la demandaren o en casos de pasividad del propietario y silencio de los inquilinos. La declaración de ruina dejaría de ser un medio en manos de los propietarios para eludir sus obligaciones y compromisos contractuales, los cuales, en caso de duda y conflicto, se dilucidarían ante la jurisdicción competente. La Administración pública, generalmente, sólo obligaría a adoptar medidas de reparación o de demolición indistintamente, es decir, las necesarias para hacer cesar el peligro que para la seguridad pudiera entrañar el estado ruinoso.

Y es que tal como se concibió el expediente contradictorio de ruina en la legislación, carece de sentido. Se trataba de que la Admi-

nistración pública declarara simplemente el estado ruinoso. Pero esto no ha podido ser así. Junto a la declaración de ruina de la legislación arrendaticia ha debido darse una decisión de fondo, que es algo más que una mera calificación —con todo lo importante que ésta sea—, porque la razón de ser de la intervención administrativa es primera y primordialmente el cumplimiento de una función de policía de seguridad que le viene tradicionalmente encomendada. La Autoridad municipal, al declarar finalmente, tenía y tiene que añadir algo, tenía y tiene que acordar sobre las medidas a adoptar, sea ordenando la reparación, sea optando por la demolición, sea disponiendo el desalojo del inmueble. No puede terminar el expediente que tramite, declarando solamente que existe un estado ruinoso o diciendo que no cabe calificar de ruinoso el estado de un objeto. *No estamos verdaderamente ante un expediente de declaración de ruina; estamos ante un expediente para la adopción de medidas consecuentes con el mal estado de una edificación.*

d) *Las calificaciones y decisiones administrativas sobre estados ruinosos*

Limitándonos —para terminar este examen general del estado ruinoso ante el Derecho— a las funciones administrativas, podemos observar principalmente, en la legislación, dos tipos de expediente que entrañan una calificación de supuestos de estado ruinoso. Uno es el ya visto *expediente contradictorio de ruina*, cuyo objetivo fundamental —dígase lo que se quiera por la legislación arrendaticia y denomínesse como se denomine en ella y en la práctica administrativa y judicial— es la adopción de medidas en interés de la seguridad de las personas y en menor grado de las cosas, atendiendo a la vez otros intereses en juego. Otro es el también mencionado *expediente de inclusión de fincas ruinosas en el Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa*, donde exista dicho Registro, cuya finalidad predominante es someter la propiedad ruinoso a un régimen especial para impulsar la reedificación. Ambos tipos de expediente llevan en su acuerdo resolutorio final la posibilidad de consecuencias extintivas de los contratos de inquilinato; el primero mediante una declaración judicial y el segundo a través del evento de la enajenación o mediante la obtención de licencia de obras para reedificar por parte del propietario.

Apurando el análisis legislativo podríamos discutir —en un plano teórico— si el expediente contradictorio de ruina del artículo 114-10.<sup>a</sup> de la Ley locativa es el mismo del artículo 170 de la Ley del Suelo (61). No nos faltarían argumentos para demostrar la tesis negativa, mostrando significativas discrepancias de detalle en la regulación de uno y otro precepto, tanto respecto del procedimiento a seguir como sobre las medidas preventivas a adoptar en su caso, detalles que en este trabajo han quedado parcialmente apuntados. Pero no es propósito nuestro detenernos en dicha demostración, porque lo dicho es suficiente para fundar nuestra opinión, que consideramos elemental en este punto. Independientemente de las consecuencias prácticas que pudieran derivarse de dicha tesis y al margen del valor teórico que su desarrollo pudiera tener, no viene al caso para lo que *de lege ferenda* pretendemos aquí. Supuesto que los Ayuntamientos tienen atribuida la tramitación de uno y otro expediente, así como la declaración de ruina del artículo 114-10.<sup>a</sup>, correspondiéndoles el cuidado de los intereses urbanísticos, de los turísticos y estéticos, de los propios de la seguridad de personas y cosas y de los de fomento de la vivienda, en la medida en que se ven afectados por el estado ruinoso, formando parte de una amplia misión de policía de edificaciones ruinosas, nos parece que ellos deben realizar la calificación del estado de las construcciones, con carácter único, para determinar la existencia o no del estado ruinoso, y simultáneamente formular las correlativas calificaciones de las restantes circunstancias que concurren con dicho estado y sean relevantes jurídicamente para definir la existencia de determinados supuestos normativos. También ellos, seguidamente, deberán adoptar las medidas de uno u otro signo que exijan dichas normas. Un expediente único daría así cumplida satisfacción al principio de economía del procedimiento, favoreciendo la coordinación administrativa en las calificaciones y decisiones sobre construcciones ruinosas. *Ante el estado ruinoso, la Administración municipal, partiendo del concepto gramatical, determinaría primeramente su existencia o no y a la vez si concurrían circunstancias urbanísticas o de interés público de cualquier otro orden determinantes de medidas favorables a la demolición o a la reparación, así como la existencia de razones de seguridad que hicieran obligadas tales medidas de uno u otro sentido. En vista de ello dispondría lo procedente en relación con los efectos requeridos por el ordenamiento jurídico: demolición o reparación, desalojo u*

(61) En sentido afirmativo, vid. F. SOTO NIETO, *op. cit.*, pp. 50-51.

*otras medidas provisionales e inclusión en el Registro de Solares de Edificación Forzosa.* Si la alternativa reparación-demolición no resultara definida por la concurrencia de intereses públicos, se podría dar un *plazo al propietario* para que se decidiera en uno u otro sentido, *notificando* tal decisión a los posibles interesados para la defensa de sus derechos ante la jurisdicción ordinaria, *pronunciándose la propia Administración* por la medida de demolición si hubiera silencio del propietario y de los interesados, todo ello *sin perjuicio de medidas de urgencia* en lo necesario, impuestas por la Autoridad municipal oyendo a los interesados.

