

Asunto: Actuaciones municipales en caso de ruina inminente de una edificación

037/19

F

En relación con el asunto epigrafiado, por encargo del Sr. Oficial Mayor de esta Diputación y a petición del Ayuntamiento, se emite el presente Informe, el cual no tiene carácter vinculante y cuyo ponente ha resultado ser este funcionario.

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

Con fecha xx de xx de 2019, tiene entrada en el Registro del Área de Cooperación Municipal, Igualdad y Oficialía Mayor de la Diputación escrito del Ayuntamiento, mediante el que se solicita informe jurídico sobre "... actuaciones a realizar en caso de ruina inminente de edificaciones", al tiempo que se solicita asistencia consistente en la aportación de modelo de expediente administrativo.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española de 1978 (CE)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)

- Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTIPBG)
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX)
- Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (RDU)

III. FONDO DEL ASUNTO

1º. Reconocido el derecho a la propiedad privada en el artículo 33.1 de la CE, la propia norma fundamental, en el apartado 2 del mismo precepto establece que “2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes.” Precisamente, en cumplimiento del mandato constitucional surge el establecimiento de deberes y cargas concretos como los regulados en el artículo 15 del TRLSRU (precepto de carácter básico, conforme a los apartados 1 y 2 de la Disposición final segunda): “1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes: ... b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.” En términos similares esa regulación ya fue recogida y desarrolla el legislador autonómico extremeño en los artículo 163,

165, 166 y 168 de la LSOTEX, al regular el deber de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina, órdenes de ejecución y la ruina física inminente (preceptos sorprendentemente ubicados en el "Título IV. La ejecución del planeamiento de ejecución urbanística", en vez de en el "Título V. La garantía y la protección de la ordenación territorial y urbanística", como parece lo normal), y 191, dedicado a regular específicamente las órdenes de ejecución.

Formulado el deber de conservación, corresponde señalar que la LSOTEX dota a la Administración competente, normalmente el Ayuntamiento, con instrumentos jurídicos de índole diversa que le permiten controlar el cumplimiento de ese deber de conservación que corresponde a los propietarios, particularmente la situación legal de ruina y la ruina física inminente, que regula en los artículos 165 y 168, respectivamente.

2º. Situación legal de ruina. Está regulada como se ha dicho en el artículo 165 de la LSOTEX, cuyo apartado 2 atribuye al Municipio la competencia para la declaración, regulando en el apartado 1 los supuestos en los que procede: en los siguientes términos:

- a) "Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la que esté en situación de manifiesto deterioro la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para restaurar en ella las condiciones mínimas para hacer posible su uso efectivo legítimo, supere el límite del deber normal de conservación.
- b) Cuando, acreditando el propietario el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de al menos los informes técnicos correspondientes a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como

consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en la letra anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.”

Como puede verse, la declaración de ruina tiene por finalidad la constatación de la grave situación de deterioro de un inmueble. Por su parte, el apartado 3 faculta adoptar las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación (apartado 3.1), al tiempo que en apartado 3.2 determina las obligaciones que impone al propietario:

- a) “De proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición, cuanto se trate de una construcción o edificación no catalogada, ni protegida, ni sujeta a procedimiento alguno dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral.
- b) De adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para mantener y, en su caso, recuperar la estabilidad y la seguridad, en los restantes supuestos. En este caso, la Administración podrá convenir con el propietario los términos de la rehabilitación definitiva. De no alcanzarse acuerdo, la Administración podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, con otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la sustitución del propietario incumplidor aplicando la ejecución forzosa en los términos dispuestos por esta Ley.”

Desde un punto de vista procesal, el apartado 2 exige que la declaración se adopte previo procedimiento de naturaleza contradictoria en el que, en todo caso, deberá darse audiencia al propietario interesado y los demás titulares de derechos afectados, debiendo quedar acreditado el cumplimiento de las exigencias de publicidad activa del artículo 21.4 de la LPACAP y en la normativa vigente en materia de transparencia. A falta de mayores concreciones habrá que estar a lo dispuesto en la LPAC y a las reglas contenidas en los preceptos aun vigentes del RDU (de aplicación supletoria en virtud de la disposición transitoria octava de la LSOTEX), en concreto artículos 10 y 18 a 28, entre las que cabe destacar:

- Posibilidad de iniciar el procedimiento de oficio (artículo 18) o a instancia de los interesados (artículo 19).
- Puesta de manifiesto del expediente a todos los interesados (artículo 20).
- Emisión de informe pericial, previa inspección del inmueble.
- Formulación de propuesta de resolución y plazo de caducidad del expediente de 6 meses, contado desde el inicio (artículo 21).
- Resolución y traslado (artículos 23 y 24), deberá contener alguno de los siguientes pronunciamientos:
 - a) "Declarar el inmueble en estado de ruina, ordenando la demolición. Si existiera peligro en la demora, la Administración acordará lo procedente respecto al desalojo de los ocupantes.
 - b) Declarar en estado de ruina parte del inmueble cuando esa parte tenga independencia constructiva del resto, ordenando asimismo su demolición.
 - c) Declarar, que aun existiendo ruina en una parte del inmueble, ésta no alcanza a cubrir los requisitos para una

declaración general, ordenando la ejecución de las obras de reparación necesarias.

- d) Declarar que no hay situación de ruina, ordenando las medidas pertinentes destinadas a mantener la seguridad, salubridad y ornato públicos del inmueble de que se trate.”
- Inscripción de la declaración de ruina en el Registro de la Propiedad (artículo 25).

En cuanto al órgano competente para resolver el expediente de declaración de la situación legal de ruina, nada se regula al respecto ni en la LSOTEX ni en el RDU, normas que, en los términos que se verán en el apartado siguiente, sí atribuyen la competencia al Alcalde; no obstante, se considera que es este el órgano llamado a resolver en virtud de la competencia residual prevista en el artículo 21.1.s) de la LBRL.

Recordar que conforme al artículo 28 “1. La declaración administrativa de ruina o la adopción de medidas de urgencia por la Administración no eximirá a los propietarios de las responsabilidades de todo orden que pudieran serles exigidas por negligencia en los deberes de conservación que les correspondan.” y que el apartado 2 del mismo precepto faculta para la utilización del procedimiento de apremio para exigir el reintegro de los gastos en que haya incurrido la Administración en la acción de sustitución de la inactividad del particular, en supuestos de órdenes de conservación o de adopción de medidas de seguridad

3º. Ruina física inminente. Se regula en los artículos 168 y 191.9 de la LSOTEX y también en los artículos 26 y 27 del RDU. El concepto de ruina inminente se formula en el artículo 168.1 en los siguientes términos: “1. Cuando una construcción o edificación amenace con arruinarse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública

o la integridad del patrimonio arquitectónico catalogado o declarado de interés histórico o artístico, el Alcalde estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo.” Las medidas enumeradas en último término procederán en todo caso y “... podrán extenderse a la demolición que sea estrictamente indispensable para proteger adecuadamente valores superiores y, desde luego, la integridad física de las personas”, si bien esta última no podrá adoptarse si se trata de patrimonio catalogado o declarado de interés histórico o artístico. La calificación requiere por tanto la existencia de un riesgo cierto de peligro para la seguridad pública y el patrimonio catalogado y que este sea inminente lo que desatará la inmediata actuación municipal tendente a garantizar la seguridad de las personas y de la construcción, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 191 que, al regular las órdenes de ejecución, en el apartado 9 faculta a la Administración (no ya exclusivamente al Municipio) para “... acordar de plano y con carácter provisional y cautelar las medidas necesarias para salvaguardar la integridad física de las personas o la de sus bienes, ...”

En otro orden, el apartado 2 del artículo 168 atribuye al Municipio la responsabilidad de los daños y perjuicios que resulten de las medidas que hubiere adoptado, si bien podrá repercutir el importe de las indemnizaciones que satisfaga el Municipio deberán repercutirse sobre el propietario hasta el límite del deber normal de conservación, definido en el artículo 164. Por lo que concierne al procedimiento se seguirán las reglas establecidas en la LPACAP, especialmente en relación con la ejecución tanto forzosa como subsidiaria, y en los artículos 26 a 28 del RDU.

Conviene destacar que, a diferencia de lo establecido en la regulación de la declaración legal de ruina, tanto el artículo 168.1 de la LSOTEX como el 26 del Reglamento, sí atribuyen expresamente al Alcalde la competencia para la adopción de las excepcionales medidas derivadas de la apreciación de la situación de ruina inminente. Pero no solo eso, ya que esas medidas las puede adoptar la Alcaldía de plano, sin que los preceptos indicados exijan la necesidad de informe técnico alguno (artículo 191.9 de la LSOTEX), incluso a pesar de la gravedad de las mismas. Ambos preceptos están redactados de manera que la única exigencia es la constatación fáctica de ese riesgo inmediato. Que "amenace con arruinarse", es la expresión que emplea la norma autonómica, en tanto que el artículo 26.1 RDU permite su constatación por medios de índole diversa: comprobaciones realizadas por los servicios municipales, de oficio o a instancia de parte, que se estime conveniente en decreto de inicio del expediente iniciación del expediente de ruina, se estime que la situación de un inmueble o construcción ofrece tal deterioro que es urgente su demolición y existe peligro para las personas o bienes en la demora que supone la tramitación del expediente, el Ayuntamiento o el Alcalde acordarán el desalojo de los ocupantes y adoptarán las medidas referidas a la seguridad de la construcción.

Por último, conviene recordar que la adopción de las medidas de citadas, tendentes a garantizar la seguridad de las obras o su demolición, así como el desalojo de las personas en modo alguno suponen la declaración legal de ruina urbanística, tal y como determina el artículo 168.3, de manera que si se detectara la posible existencia de tal situación, resulta preceptiva la tramitación del correspondiente expediente tendente a su declaración.

4º. Finalmente se señala que la OM-SAEL no ofrece expedientes en esta materia, por lo que no puede ser atendido el requerimiento de asistencia realizado al respecto por el Ayuntamiento. Sin embargo, se informa que entre las asistencias que ofrece en materia de urbanismo el Área de Fomento de la Diputación ([enlace http://www.dip-badajoz.es/municipios/urban/index.php](http://www.dip-badajoz.es/municipios/urban/index.php)) se encuentran las siguientes:

Asesoramiento periódico continuado a municipios en elaboración de informes respecto de:

Informes sobre expedientes de ruina.

Trabajos puntuales en asuntos de planteamiento, gestión y disciplina urbanística

Colaboración en la tramitación de expedientes de declaración de ruina, sancionadores, expropiatorios, etc.

Este es el informe de la Oficialía Mayor (Asistencia y Asesoramiento Jurídico Local) en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para el Ayuntamiento, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz a febrero de 2019