

INFORME JURÍDICO SOBRE PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA QUE EL AYUNTAMIENTO ADQUIERA LA PROPIEDAD DE LOS INMUEBLES RUINOSOS CUYA DEMOLICIÓN TENGA QUE SER ABORDADA POR ESTE COMO PAGO POR LOS GASTOS DERIVADOS POR DICHA DEMOLICIÓN.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Se parte de la premisa de que el Ayuntamiento ha tramitado, de forma íntegra, el correspondiente expediente administrativo que ha concluido con la declaración de ruina de cada uno de los inmuebles sobre los que se plantea el informe; para la elaboración del informe solicitado, se ha tomado como base el estudio denominado "LA RUINA DE EDIFICIOS EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL ÁMBITO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN", cuyo autor es D. Francisco Sánchez Moretón, Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca, en su versión de 25 de mayo de 2021, colgado en la web de la Diputación Provincial de Salamanca para general conocimiento.

Tomando como punto de partida, en la elaboración de este informe, la declaración de ruina llevada a cabo por el Ayuntamiento en el oportuno expediente administrativo, nos centraremos en la fase posterior a dicha declaración de ruina como puede ser el posible incumplimiento de la misma.

1) Planteamiento.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 107.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL, en adelante), y en el artículo 327 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCYL, en adelante), *"en caso de incumplimiento de los plazos señalados en la declaración de ruina¹, el Ayuntamiento puede proceder, previo apercibimiento, a la ejecución subsidiaria de las medidas dispuestas en la declaración a costa del obligado, o bien resolver la aplicación al inmueble del régimen de venta forzosa o sustitución forzosa, sin perjuicio de aplicar lo dispuesto en el artículo siguiente [para la ruina inminente] cuando la demora implique peligro. Los gastos e indemnizaciones que satisfaga el Ayuntamiento pueden ser exigidos mediante el procedimiento administrativo de apremio² [...]"*.

2) Ejecución de la declaración de ruina.

2.1) Ejecución subsidiaria.

¹ En nuestra opinión deberían ser al menos dos los plazos: el de solicitud de licencia y el de finalización de las obras. Luego, la licencia urbanística, que, como sabemos, ha de solicitarse a este efecto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 303.1 RUCYL, podrá fijar plazo de inicio, suspensión máxima y ejecución de la obra, que, lógicamente, no podrá superar el fijado en la resolución de ruina para la finalización de esta.

² Hasta el límite legal del deber de conservación (50% del coste de reposición del inmueble).

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

En el supuesto de incumplimiento de la declaración de ruina procede la ejecución subsidiaria prevista en esos artículos 107.4 LUCYL y 327 RUCYL en relación con el artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP, en adelante), por tratarse lo ordenado, bien derribo de construcciones, bien realización de obras, de obligaciones de hacer (fungibles) que al constituir actos de carácter no personalísimo pueden ser realizadas por persona distinta de su destinatario y por cuenta de éste. En concreto, podrán ejecutarse por la Administración a través de sus propios medios.

Para poder llevar a cabo la ejecución subsidiaria³ de esta declaración de ruina incumplida, legalmente se precisará:

» Que en la resolución formal de declaración de ruina (título ejecutivo), conste con certeza y de manera inequívoca la obligación que contiene, su destinatario y plazos para cumplirla voluntariamente; todo ello de manera que no haya necesidad por el Ayuntamiento de una ulterior interpretación de su alcance y extensión y permita al mismo proceder a su realización inmediata.

» Que se notifique debidamente este acto al interesado para que pueda cumplir con los plazos que se le indican. Sin requerirse la firmeza del mismo para su ejecución (voluntaria o ejecutiva).

» Que resulten incumplidos estos plazos.

» Que exista, como así indican García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández⁴, un acto administrativo de procedimiento que precise y acredite que se ha tenido conocimiento del acto de declaración de ruina mediante su notificación formal, y que se ha dispuesto del tiempo oportuno para su cumplimiento voluntario sin haberlo hecho. Coincidimos con estos autores en la necesidad de que, aunque en la propia declaración de ruina se haya apercibido de ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento, se produzca este acto. Según manifiestan estos autores *"el procedimiento de ejecución forzosa se inicia justamente dando una nueva oportunidad para que el obligado cumpla por sí mismo, un "previo apercibimiento", como dice el artículo 95 de la LRJAPyPAC [actual artículo 99 LPACAP]; la intimación última de que si se persiste en resistir la obligación, tal resistencia recalcitrante será quebrantada coactivamente (y además deberá cargar coactivamente con las costas de la ejecución)"*.

Si finalmente hubieran de adoptarse por el Ayuntamiento medidas de realización o cumplimiento de la ruina acordada por el mismo, procederá realizar las siguientes actuaciones:

³ Como medio de ejecución forzosa que es, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 99 y 100.1.b) LPACAP.

⁴ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, undécima edición. Civitas Ediciones. Madrid 2002

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

- Ejecutar subsidiariamente las obras determinadas en esta declaración de ruina (derribo, retirada de materiales del inmueble, etc.) bien por sus propios medios, (Administración), bien contratando con un tercero (empresa privada); en ambos casos se seguirá, como exige la Sentencia del Tribunal Supremo 2531/1989, de 17 de abril de 1989 (Sala de lo Contencioso-administrativo), los requisitos legales para la contratación de obra pública. Para ello será preciso que, por Técnico al efecto, preferiblemente durante la tramitación del expediente, se elabore la descripción técnica y valoración de las actuaciones a precios actuales. De este documento deberá, según exige la STS 2554/1989, de 18 de abril de 1989 (Sala de lo Contencioso-administrativo), darse audiencia al propietario del inmueble declarado en ruina.
- Realizadas, por los medios antes dichos, las obras, deberán abonarse estas, contra relación de gastos o certificaciones presentadas, por el Ayuntamiento, al proveedor o contratista, girándose después liquidación al propietario obligado. Podrá serlo de manera provisional antes de iniciarse la ejecución, siendo preciso, en este caso, efectuar una liquidación final a la vista de los gastos, que requerirá, según opinión extendida de la doctrina, también previa audiencia del propietario del inmueble declarado en ruina.
- A partir de tal momento, en el que, de resultados de una ejecución subsidiaria realizada por el Ayuntamiento, se produce la existencia de una cantidad líquida será posible, como veremos, la utilización del procedimiento de apremio si, a su vez, esta cantidad también resulta impagada en plazo (voluntaria).

2.2) *Exigibilidad de autorización de entrada en domicilio.*

2.2.1 Cuestiones generales.

El artículo 18.2 de la Constitución Española establece que *"El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito."*

Por ello, para el caso en que fuera preciso para la ejecución forzosa de un acto administrativo (en este caso la ejecución subsidiaria de las medidas contempladas en una declaración de ruina como derribo o rehabilitación del inmueble de que se trate) acceder, por parte del Ayuntamiento, al domicilio del interesado, se hace exigible conseguir primero o el consentimiento del interesado o, en caso contrario, previas las actuaciones necesarias, la oportuna autorización judicial de entrada en domicilio.

Así lo regula el artículo 100.3 LPACAP al disponer que *"Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial."*

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

a) El consentimiento del afectado ha de contar, de acuerdo con lo dispuesto en la STS 7291/2002, de 4 de noviembre 2002 (Sala de lo Penal), de los siguientes requisitos:

- Debe ser otorgado por persona capaz; esto es mayor de edad, y sin restricción alguna en capacidad de obrar.
- Debe ser otorgado consciente y libremente.
- Debe prestarse expresamente, de forma oral o por escrito, pero siempre se reflejará documentalmente para su constancia indeleble.
- Debe otorgarse por el titular del domicilio; titularidad que puede provenir de cualquier título legítimo civilmente, sin que sea necesaria la titularidad dominical.
- El consentimiento debe otorgarse para un asunto concreto del que ha de tener conocimiento quien lo presta, sin que se pueda aprovechar para otros fines distintos.

b) Por lo que respecta a la autorización judicial de entrada en domicilio, el artículo 91.2 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ, en adelante) establece que *"Corresponde también a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración [...]."*

Y en similares términos se manifiesta el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA, en adelante) que dispone que *"Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública [...]."*

Fijan, pues, estos dos preceptos, tanto el órgano judicial competente y forma para acordar la autorización de entrada en domicilio, como el ámbito al que ha de extenderse la necesidad de obtención de tal autorización; así:

- El órgano jurisdiccional competente será el correspondiente Juez de lo Contencioso-Administrativo provincial, y la forma, mediante auto del mismo.
- Y su ámbito, además, naturalmente, del domicilio⁵, con su inviolabilidad garantizada constitucionalmente, como hemos visto, también se extiende a los

⁵ Definido por el artículo 40 del Código Civil como lugar donde reside habitualmente cualquier persona natural.

restantes edificios o lugares cuyo acceso dependa del consentimiento de sus titulares.⁶

Por otro lado, como ha indicado el Tribunal Constitucional, el derecho a la inviolabilidad domiciliaria (y, por ello a la necesidad de autorización judicial de entrada) es extensible a las personas jurídicas. No obstante, el reconocimiento de esa garantía se modula al gozar de una intensidad jurídica menor.⁷

2.2.2 Procedimiento judicial de autorización de entrada en domicilio.

La tramitación de este procedimiento, salvo en lo que respecta al órgano judicial competente para resolver y forma en que ha de plasmarse su fallo⁸ no se regula, como hemos podido apreciar, en los antedichos artículos de la LOPJ y LJCA.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido las características principales de esta actuación del Juez, así como de las comprobaciones que le corresponde efectuar para conceder esta autorización; se resumen estas, esencialmente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/95, de 23 de febrero de 1995 (BOE nº 77, de 31 de marzo de 1995), de la siguiente manera:

"El Juez, por otra parte, actúa no para controlar la legalidad y ejecutividad del acto administrativo, bastando la mera apariencia de tal, sino de la entrada domiciliaria, excepción de la inviolabilidad [de domicilio], para lo cual ha de comprobar que se identifica al sujeto pasivo de la medida, así como que la entrada es realmente necesaria para la efectividad de la ejecución forzosa de la decisión administrativa, una vez hecho lo cual ha de adoptar las medidas precautorias imprescindibles a fin de garantizar que la irrupción se produzca sin más menoscabo de la inviolabilidad que el estrictamente conducente a su finalidad. La autorización judicial no es, por tanto, automática y exige un análisis de las circunstancias ya mencionadas, habiendo de ser motivado no sólo como carga inherente a su propia naturaleza formal sino a su contenido, consistente en la limitación de un derecho fundamental [...]".

⁶ Es criticada por la doctrina esta postura legislativa avalada por algunas sentencias del Tribunal Constitucional. Su argumentación básicamente pone de manifiesto que *"bien está que se pretenda ampliar el concepto más elemental del domicilio a aquellos lugares que puedan albergar vida privada y cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, pero otra cosa es extender el ámbito material a cualquier otro lugar donde se reúna tan solo esta última exigencia"*.

⁷ Pues *"solo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de documentos u otros soportes de la vida de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados del conocimiento de terceros"*.

⁸ El auto judicial deberá ser motivado y, parece razonable, que deba venir precedido de un trámite de audiencia del interesado (fase de alegaciones) a fin de evitar su posible indefensión.

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

Así pues, el órgano jurisdiccional habrá de limitarse a comprobar los siguientes aspectos:

- # La correcta identificación del domicilio y el interesado.
- # La realidad del acto administrativo que se pretende ejecutar, que se encuentre en fase ejecutiva (requiriendo la entrada domiciliaria), y no haya sido suspendido administrativa o judicialmente.
- # Que, "*prima facie*", el acto es dictado por órgano competente municipal, así como que el procedimiento no presenta irregularidades.
- # Que la entrada en el domicilio se realiza sin más limitaciones de los derechos fundamentales implicados que las que resulten estrictamente necesarias, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.⁹

2.3) Procedimiento de apremio.

El coste que supone la ejecución subsidiaria de la declaración de ruina (incumplida), como sabemos, corre a cargo del obligado. De aquí que, en el supuesto de que también se niegue a efectuar su ingreso, los gastos satisfechos por el Ayuntamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 327 RUCYL, pueden serle exigidos por el procedimiento de apremio¹⁰ hasta el límite del deber legal de conservación (50% del coste de reposición, según hemos visto).

Por ello, como establecen García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹¹, "*la ejecución subsidiaria supone en último término, la conversión de la obligación que el acto impone en una deuda pecuniaria, susceptible de ser satisfecha por vía de apremio, si el obligado sigue resistiéndose a esta nueva forma de cumplimiento*".

El procedimiento de apremio¹² finalizará con el embargo, en cuantía suficiente, de los bienes de titularidad del propietario incumplidor. Se trata esta de una importante garantía que se ofrece legalmente¹³ para que al final de la tramitación

⁹ A este efecto, la anterior STC determina, "*que han de limitarse, entre otros extremos, que no hacen al caso, el periodo de duración (enumeración de fechas posibles) y el tiempo de la entrada, así como el número de personas que puedan acceder al domicilio, aún cuando no se identifiquen individualmente (lo que, si se puede, siempre sería aconsejable) con carácter previo*".

¹⁰ Artículos 100.1.a) y 101 LPACAP.

¹¹ García de Enterría y Ramón Fernández, obra citada.

¹² Regulado en el Decreto 939/2005 de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR, en adelante).

¹³ El Ayuntamiento en este procedimiento es un acreedor (privilegiado) del titular del inmueble.

del procedimiento pueda cumplirse y hacerse efectivo, en la realidad, el acto administrativo municipal por el que se declara la ruina de un inmueble y las medidas ordenadas en el mismo (su demolición, etc.); todo ello a costa de quien tiene la obligación de llevarlas a efecto.

A continuación, muy sintéticamente, para el caso de bienes inmuebles y de derechos sobre éstos (en el caso planteado, el terreno sobre el que se emplaza el edificio ruinoso), vamos a exponer brevemente los principales trámites del procedimiento de apremio, citando los artículos del RGR que los regulan:

- # Providencia y notificación de apremio (artículos 70 y 71).
- # Diligencia, práctica y concurrencia de embargos (artículos 75 a 77).
- # Embargo de bienes inmuebles y derechos sobre estos (artículos 83 a 88).
- # Enajenación de los bienes embargados (artículos 97 a 107).
- # **Adjudicación de bienes y derechos (en pago) a la Hacienda del Ayuntamiento (artículos 108 a 110).**

2.4) *Venta forzosa.*

Se recoge, como vimos, en el artículo 327 RUCYL este instrumento legal para el cumplimiento obligado de la declaración de ruina en caso de incumplimiento de los plazos para ejecutar lo ordenado y haber existido apercibimiento.

En realidad, según nuestra opinión, la venta forzosa del inmueble procederá cuando se haya ejecutado subsidiariamente por el Ayuntamiento la declaración de ruina (derribo o reconstrucción del edificio ruinoso) acordada y sea preciso resarcirse de su coste, cuando tampoco se asume voluntariamente por su propietario; la **venta forzosa** podría, pues, utilizarse como una especie de **ALTERNATIVA al procedimiento de apremio y con el mismo fin que este**, esto es, el cobro por la Corporación del importe de las obras ejecutadas por ella en cumplimiento de la declaración de ruina y que corresponde asumir al titular del inmueble.

SE RECALCA LO DE "ALTERNATIVA" AL PROCEDIMIENTO DE APREMIO PORQUE DESDE ESTE SERVICIO NO SE PREVÉ SU UTILIZACIÓN FRECUENTE EN EL CASO DE LOS PEQUEÑOS AYUNTAMIENTOS, POR SU CARÁCTER NOVEDOSO Y POCO CONOCIDO, Y POR SUS POSIBLES DIFICULTADES EN SU UTILIZACIÓN AUNQUE NO POR ELLO DEBE DEJAR DE EXAMINARSE ESTA POSIBILIDAD AUNQUE SEA MUY BREVEMENTE; DE ESTA FORMA TOMAREMOS CONCIENCIA DE SU EXISTENCIA Y DE LA OPORTUNIDAD DE UTILIZARLA EN ALGUNA OCASIÓN, CONVENIENTE PARA EL INTERÉS PÚBLICO.

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

- El procedimiento para la aplicación por el Ayuntamiento del régimen de venta forzosa (común con el de sustitución forzosa) se recoge en el artículo 330 RUCYL, del que destacamos:

- Su inicio será de oficio o a instancia del interesado.
- Se dará audiencia a los propietarios por un plazo no inferior a un mes. Si durante este tiempo se garantiza, en las formas previstas en el artículo 202 RUCYL, el cumplimiento de sus deberes urbanísticos (derribo o reconstrucción del edificio) se procederá al archivo del procedimiento.
- Si, por el contrario, se acredita el incumplimiento de los deberes urbanísticos (medidas adoptadas en la resolución de declaración de ruina) se acordará la aplicación del régimen de venta forzosa al inmueble afectado, y convocará inmediatamente concurso para su adjudicación.
- El acuerdo, que contendrá la valoración del inmueble, implicará, entre otros efectos, la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de éste a efectos expropiatorios.
- Del acuerdo se dará traslado al Registro de la Propiedad mediante remisión del mismo que hará constar la forma en que se ha notificado al propietario.
- La convocatoria del concurso se publicará en el *Boletín Oficial de Castilla y León* y en uno de los diarios de mayor difusión en el municipio, incluyendo las características del inmueble y las condiciones de adjudicación.

Por lo que respecta al régimen propio de la venta forzosa el artículo 331 RUCYL establece:

o En el procedimiento de venta forzosa, el adjudicatario del concurso tendrá la condición de beneficiario de la expropiación.

o De la cantidad que se obtenga como resultado de la venta se deducirán los importes correspondientes al levantamiento de cargas del inmueble, los gastos de gestión (en este apartado creemos que es donde cabe incluir los gastos derivados de la efectividad de la declaración de ruina y cumplimiento de las medidas dispuestas en ella) así como el importe de las sanciones por el incumplimiento de los deberes urbanísticos. La cuantía del producto resultante se entregará al propietario.¹⁴

o Por el Ayuntamiento, resuelto el concurso, para su inscripción en el Registro de la Propiedad se expedirá certificación en la que constarán las condiciones de celebración de éste, del acta de ocupación y documento acreditativo del pago o consignación del precio, así como, en su caso, indemnizaciones y pagos a terceros.

¹⁴ Excepto en lo que exceda de la valoración recogida en el acuerdo de aplicación del régimen de venta forzosa, que debe dividirse entre el propietario y el Ayuntamiento a partes iguales.

Servicio jurídico de Asistencia a Municipios

o En caso de quedar desierto el concurso, el Ayuntamiento podrá optar entre la expropiación del inmueble o su enajenación directa; en este último caso deberán respetarse las condiciones señaladas en la convocatoria (del concurso), si bien el precio podrá rebajarse en un 25%.

*Finalizado el contenido del informe solicitado, desde este Servicio se recomienda, en la medida en que ello sea posible, y si la situación fáctica del inmueble así lo recomendará, la reconducción de los expedientes de ruina en expedientes de orden de ejecución debido a la mayor celeridad que estos últimos conllevan, a que en ellos el obligado no debe obtener licencia de obra para la ejecución de las actuaciones necesarias para que el inmueble se adecúe a las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público exigidas legalmente (que, puede llegar incluso hasta su derribo), y a que la cuantía de las actuaciones a realizar en el inmueble, en la orden de ejecución, suele ser inferior con el consiguiente atractivo que ello supondrá para el obligado en cuanto a su cumplimiento.

**Del mismo modo, hay que recordar, respecto a la posibilidad de encontrarnos ante un inmueble con propietario desconocido, que el Ayuntamiento deberá llevar a cabo previamente una labor de indagación, consultando para ello la existencia de titular catastral en los padrones fiscales de IBI y los datos obrantes en el Registro de la Propiedad, circunstancias estas que, ineludiblemente, como se ha indicado, habrá que verificar antes de concluir que se trata de una finca sin propietario conocido.

Si agotadas todas las formas posibles de constatar la propiedad de la finca, se concluyera que la misma carece de propietario conocido, habrá que estarse, en cuanto a la notificación de la declaración de ruina o de la orden de ejecución que pueda dictar el Ayuntamiento, a lo previsto en el artículo 44 LPACAP¹⁵, respecto de la notificación infructuosa, y, en cuanto a la propiedad de la finca, a lo previsto tanto en el artículo 956 del Código Civil como en el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, respecto de que el propietario de bienes sin dueño conocido es el Estado y por tanto la Administración municipal deberá dirigirse obligatoriamente a la Administración estatal para que esta determine su asignación.

EL SERVICIO JURÍDICO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS

¹⁵ Artículo 44 LPACAP establece que *“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación [...] la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado». Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente. [...]”*.