

**LA RUINA DE EDIFICIOS EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL ÁMBITO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN.** Autor. Francisco Sánchez Moretón, Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca. *Versión de 25/05/2021.*

## SUMARIO

1. Introducción.
2. Cuestiones preliminares.
3. La ruina: presupuesto, concepto, notas definitorias, supuestos legales.
4. Procedimiento administrativo de declaración de ruina.
5. Incumplimiento de la declaración de ruina.
6. Ruina inminente

### 1. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo pretende tratar desde un punto de vista práctico sobre la problemática que se presenta en muchas pequeñas y medianas localidades de nuestra Comunidad Autónoma de Castilla y León (y también, por ello, en esta provincia de Salamanca), en relación con la declaración de ruina de edificios y construcciones en mal estado que se sitúan en sus cascos consolidados.

En estas localidades a causa de la emigración producida, envejecimiento de la población, disminución del valor de los terrenos y edificaciones etc. así como desidia y falta de medios de control municipal nos encontramos con gran cantidad de edificios y otro tipo de construcciones en un claro estado de abandono por sus propietarios y consiguiente deterioro arquitectónico. Ello genera una clara problemática, principalmente, como es lógico, por el peligro que suponen para la seguridad y salubridad de los vecinos y sus bienes, pero también, y no carece de importancia este dato, para el aspecto y presencia del propio pueblo; circunstancia, esta última, susceptible de retraer la edificación de nuevas viviendas, tanto entre personas que desean volver al mismo, como en general aquellas que buscan construirse una segunda casa en el medio rural. Llegándose, incluso, a que el propio turismo que pueda atraer el lugar resulte perjudicado por la mala apariencia y falta de ornato público de estos inmuebles deteriorados.

Tal situación no es fácil de abordar por parte de los Ayuntamientos debido, como hemos indicado, a la escasez de medios económicos y técnicos de los que disponen. No obstante, como órganos competentes en la materia que son (y, en su caso, acudiendo al apoyo que legalmente las Diputaciones Provinciales tienen la obligación de facilitarles) sería conveniente que empezarán a adoptar las necesarias actuaciones al respecto; con lo que se lograría, además de garantizar la seguridad de los vecinos, rehabilitar y adecentar la localidad. Con ello, además, sin duda se contribuirá a dinamizar el sector de la construcción en la zona, tan necesitado en este momento de ello.

### 2. CUESTIONES PRELIMINARES

Así pues, se enfoca el presente trabajo desde la perspectiva de un Ayuntamiento de las antedichas características que, ante la situación de degradación urbanística que presentan algunos edificios situados en el casco urbano de su localidad, se dispone a iniciar de oficio un procedimiento de declaración de ruina.

Previamente a entrar en el examen detallado de la tramitación de este procedimiento se hace preciso detenernos mínimamente en lo que se refiere a la situación de ruina (justificación, notas definitorias, supuestos legales en que se produce) que se encuentra en el origen del mismo, dando lugar a su inicio. En el procedimiento, se tratará con cierto detalle lo relativo a la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento, toda vez que a través de la misma le será posible resarcirse (en esta clase de poblaciones donde los propietarios de los inmuebles son desconocidos o no muestran el menor deseo de colaborar en el procedimiento) del coste de la ejecución de las medidas dispuestas en la declaración de ruina a costa del obligado. Igualmente, para el posible cumplimiento de este medio de ejecución forzosa, tomaremos en cuenta la necesidad de entrada en domicilio, así como la necesaria autorización judicial para ello. Nos detendremos brevemente, en este trámite, en la eventualidad de venta forzosa del inmueble. Y, por último, no dejaremos de incidir sobre la situación de ruina inminente que, durante o en relación con la tramitación del expediente de ruina contradictoria puede presentarse.

### **3. LA RUINA: PRESUPUESTO, CONCEPTO, NOTAS DEFINITORIAS, SUPUESTOS LEGALES.**

#### **3.1) Derecho de propiedad de los inmuebles limitado por el deber urbanístico de conservarlos en buenas condiciones.**

El artículo 11 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL)<sup>1</sup>, establece que los propietarios del suelo y demás bienes inmuebles tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de los mismos, dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes señalados en la normativa urbanística y en las demás normas aplicables, los cuales delimitan el contenido urbanístico del derecho de propiedad y definen su función social.

Deberes, entre los que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 del RUCyL, se halla el de **conservación**, consistente, según el apartado 1 de este mismo precepto, en que por sus propietarios se mantengan los inmuebles en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer

---

<sup>1</sup> Desarrolla este Reglamento lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL); y, al tratarse, según su Preámbulo, de un texto omnicompreensivo y sistemático en materia de urbanismo de Castilla y León evita la necesidad de consultar la Ley de la que trae causa.

dichas condiciones, que vienen definidas acto seguido en el artículo que comentamos<sup>2</sup>.

Para cumplir este deber urbanístico, corresponde a los propietarios sufragar el coste de los trabajos, obras o servicios necesarios solo hasta el límite del deber de conservación del inmueble (fijado en la mitad (50%) de su coste de reposición<sup>3</sup>) y a la Administración (Ayuntamiento) en lo que exceda de dicho límite.

### 3.2 Declaración de ruina.

Pero, el deber de conservación que, como hemos visto, incumbe a los propietarios de edificios de mantenerlos en condiciones adecuadas, encuentra su límite temporal en la situación de ruina, momento en el que ya no se considera legalmente justificado el gasto de las correspondientes reparaciones, por lo que cesa ese deber de conservación y aparece como procedente la demolición del inmueble. De otro modo los titulares dominicales se verían obligados a asumir una carga excesiva e injusta.

En el Derecho Urbanístico de nuestra Comunidad Autónoma, es el artículo 323 del RUCyL el que determina los supuestos en que, por el Ayuntamiento, previa tramitación del correspondiente procedimiento, deberá declararse el estado de ruina de un inmueble:

- a) Cuando el coste de las obras y otras actuaciones necesarias para mantener o reponer las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad exceda del límite legal de conservación (la denominada ruina económica)
- b) Cuando se requiera la realización de obras de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad que no puedan ser autorizadas por encontrarse declarado el inmueble fuera de ordenación de forma expresa por el planeamiento que establezca la ordenación detallada (la denominada ruina urbanística).

Constituirá, pues, la declaración de ruina un acto administrativo emanado del órgano competente municipal, después de tramitar el procedimiento que corresponda, por el que se verificará si nos encontramos ante alguno de los supuestos legales que (por los motivos que sean) contemplen el estado de

---

<sup>2</sup> El artículo 15.1 b) y c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRURJ), añade a estas condiciones las de: a) accesibilidad universal y b) realizar las obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano hasta donde alcance el deber legal de conservación; estas últimas, cuando se trate de edificaciones, podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas o algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo establecer la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

<sup>3</sup> Que el artículo 15.4 del TRLRURJ permite elevar hasta el 75% (si así lo dispone la legislación autonómica), cuando, en caso de que haya sido ordenada por la Administración al propietario la ejecución de obras para mantener las condiciones de conservación del inmueble, no se ejecuten éstas.

degradación definitiva y descomposición avanzada de un inmueble; con la consecuencia de cesar el deber de conservación a cargo de su propietario y ordenarse la correspondiente demolición (o reposición) del mismo.

### 3.3) Notas definitorias de la ruina.

De manera sintética, siguiendo a Cuadrado Zuloaga<sup>4</sup>, podemos fijar las principales notas que caracterizan o definen a la ruina.

- Desde un prisma jurídico, la ruina es un concepto jurídico indeterminado para cuya configuración en cada caso se exige la comprobación de una situación de hecho o un estado del inmueble, y como tal ha de entenderse la situación de un edificio que amenace caída o derrumbamiento porque afecte a su estructura unitaria e implique el agotamiento, caducidad o desgaste de la construcción; reconduciéndose, en definitiva, a todos los supuestos de descomposición avanzada de los elementos básicos de una edificación (Sentencia del Tribunal Supremo -STS- de 15/02/90, Ar. 7489).
- Como estado de hecho que es, la ruina debe tener un carácter claramente objetivo, debiéndose valorar según circunstancias reales, de forma que su declaración se produce en el ejercicio de una potestad reglada del Ayuntamiento; potestad que ha de reducirse a la estricta verificación de esta situación de hecho, por lo que concurriendo cualquiera de los supuestos previstos en la Ley<sup>5</sup> es obligada su determinación (STS de 27/10/00, Ar. 9029). Resultado necesario de esta naturaleza objetiva de la ruina es que resulta independiente de las causas o motivos que han dado lugar al deterioro constructivo, operando al margen de la culpabilidad del propietario o de un tercero (dejación del deber de conservación, actitud dolosa o intencionada, desidia del Ayuntamiento competente etc. (STS de 17/05/93, Ar. 3486).
- La ruina tiene carácter no inmutable; no se trata de una situación fáctica estática o congelada sino dinámica y evolutiva (que por lógica irá progresivamente a más), lo que lleva a que su determinación no deba hacerse en el momento inicial del expediente, sino al instante más cercano a la fecha en que se decide o falla. De lo que es posible deducir que incluso los órganos judiciales contencioso-administrativos al revisar el acto de declaración de ruina deban resolver en función del estado del edificio en el momento de adoptar su decisión (STS de 3/02/94, Ar. 1004).

<sup>4</sup> Cuadrado Zuloaga Daniel. El concepto de ruina en el ámbito urbanístico. Actualidad Administrativa número 6. La Ley.

<sup>5</sup> Artículo 323 del RUCyL, como hemos visto.

- La situación de ruina, por el concepto de unidad predial, se extiende a toda la edificación independientemente que el estado ruinoso se presente en toda la obra construida o solamente en parte de la misma. De esta forma, la ruina parcial es una excepción que únicamente puede darse en edificaciones complejas, con dos o más cuerpos estructural y funcionalmente separables<sup>6</sup> (STS de 27/10/00, Ar. 9029).

### 3.4 Supuestos legales de ruina.

Como ya adelantamos, el artículo 323 del RUCyL impone al Ayuntamiento el deber de declarar el estado de ruina de un inmueble, previa la tramitación del correspondiente procedimiento, en los siguientes supuestos:

#### 3.4.1 Ruina económica (apartado a) de este artículo).

Cuando el coste de las obras y otras actuaciones necesarias para mantener o reponer las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad, señaladas en el artículo 19 (RUCyL), exceda del límite del deber legal de conservación definido en el apartado 2 del mismo artículo.

▶ Límite del deber legal de conservación (artículo 19.2 a) del RUCyL), 50% del coste de reposición del inmueble.

▶ Coste de reposición del inmueble (artículo 19.2 b) del RUCyL), el valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original, calculado según las siguientes reglas:

1. Misma superficie construida
2. Características constructivas análogas a las de inmueble original, nivel de calidad equivalente, y que sea posible su autorización conforme a la normativa vigente.
3. Se incluyen el coste de ejecución, gastos financieros, beneficio empresarial, honorarios profesionales y tributos.
4. Se excluye el valor del suelo.
5. Sin realizarse depreciaciones de ningún tipo.

▶ Obras de mantenimiento y reposición (artículo 19 1 del RUCyL)

Necesarias para mantener o reponer las condiciones adecuadas de:

- a) **Seguridad.** Características constructivas que aseguran la estabilidad y consolidación estructural de los inmuebles y seguridad de usuarios y población.
- b) **Salubridad.** Características higiénicas y sanitarias de los inmuebles que aseguran la salud de sus usuarios y población.
- c) **Ornato público.** Características estéticas de los inmuebles que satisfacen las exigencias de dignidad de sus usuarios y de la población.
- d) **Habitabilidad.** Características de diseño y calidad de las viviendas etc. de los inmuebles donde se sitúan que satisfacen las exigencias de calidad de vida de sus usuarios y de la sociedad.

<sup>6</sup> Contemplada, en la normativa urbanística de Castilla y León, en el artículo 324 del RUCyL.

En el caso de que se trate de edificaciones<sup>7</sup>, el artículo 3 de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación (LOE)<sup>8</sup>, establece igualmente una serie de requisitos básicos con sujeción a los cuales los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse a fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente. Son estos requisitos: la funcionalidad, seguridad y habitabilidad, según vienen definidos en este precepto. Por su parte, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE), se trata del marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones, de tal forma que permite el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.

No obstante, la gran extensión que los anteriores artículos actualmente conceden a las obras de mantenimiento y reposición de las condiciones edificatorias antedichas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dejado claro dos cuestiones:

No se estiman gastos de reparación incluíbles las obras que obedezcan a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y un ornato o embellecimiento superior al que tenía (STS de 28/06/99, Ar. 5292), las que excedan de las reparaciones puramente funcionales y tengan por objeto renovaciones, modernizaciones o mejoramientos (STS 26/03/87, Ar. 3943), ni tampoco las que nunca hayan formado parte del edificio (STS 25/09/89, Ar.6688).

En el caso de estas obras se presenta el problema de dilucidar cuales son los diferentes conceptos que integran su presupuesto. Existe unanimidad en la jurisprudencia (por todas STS de 1/02/93, Ar. 573) en establecer que además de incluir los gastos referentes a la ejecución material también deber hacerse respecto a los honorarios facultativos (Arquitecto Superior y Técnico), beneficio industrial, Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y tasas municipales por la expedición de las licencias que se precisen. Se justifica este extremo en que el hecho de que el propietario para poder ejecutar estas obras requiere necesariamente realizar estos gastos.

En conclusión, para que se produjera el supuesto de ruina económica debería darse la siguiente situación de hecho:

Que el presupuesto total de ejecución de las obras de mantenimiento o reposición de las condiciones legales edificatorias que requiera el inmueble resulte mayor del 50% del valor de construcción (de nueva planta equivalente al original) de éste.

#### *3.4.2 Ruina urbanística (apartado b) de este artículo)*

Cuando se requiera la realización de obras de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad que no puedan ser autorizadas por encontrarse

<sup>7</sup> El citado artículo 9 de la LS diferencia entre instalaciones, construcciones y edificaciones.

<sup>8</sup> Según redacción dada por la Disposición final tercera Dos, de la LRU.

declarado el inmueble fuera de ordenación de forma expresa en el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada.

A fin de comprender el alcance de este precepto es preciso ponerlo en relación con el artículo 185.1 del RUCyL, que regula la posibilidad de declaración expresa de fuera de ordenación de usos del suelo anteriores y contrarios al planeamiento de detalle, así como el régimen jurídico de estos usos.

De acuerdo a lo dispuesto en su apartado 2, el Ayuntamiento en esta clase de usos (construcciones, instalaciones etc.), y en tanto no se acometan las obras necesarias para la ejecución del planeamiento, solo puede conceder licencia urbanística para:

- Las reparaciones estrictamente exigibles para asegurar la seguridad y salubridad de las construcciones e instalaciones, entendidas en sentido restrictivo.
- Obras parciales de consolidación, excepcionalmente y solo cuando falten más de ocho años para que expire el plazo fijado para la expropiación o demolición del inmueble, o cuando no se hubiera fijado dicho plazo.

Por lo que, según su apartado 3, cualquier otra obra diferente, debe ser considerada ilegal a sus efectos posteriores.

En conclusión, para poder declarar ruina urbanística, además del reconocimiento expreso como fuera de ordenación por el planeamiento de detalle<sup>9</sup> de la construcción, instalación u otro uso del suelo anterior y contrario al mismo, resulta preciso que la construcción presente un deterioro que haga necesarias reparaciones para las cuales no resulte posible la concesión de licencia urbanística por el Ayuntamiento.

#### **4) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE RUINA.**

**4.1) Inicio.** Regula el artículo 325. 1 del RUCyL que el procedimiento de declaración de ruina de un inmueble puede iniciarse de oficio por el Ayuntamiento, mediante acuerdo del órgano municipal competente<sup>10</sup>.

Este acuerdo, según lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LEPAC), normalmente se adoptará por propia iniciativa, o por denuncia<sup>11</sup>. En el primer caso (artículo 59 LEPAC), parece que lo lógico es que

---

<sup>9</sup> Por lo que en los Ayuntamientos sin planeamiento (Capítulo V, artículos 66 y siguientes del RUCyL), la declaración formal de uso fuera de ordenación no podría hacerse; por lo que cabría poner en duda, incluso, la posibilidad de la existencia misma de este supuesto de ruina urbanística.

<sup>10</sup> Asimismo, puede hacerse, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 de este precepto, a solicitud de cualquier persona interesada. A tal efecto puede considerarse interesada cualquier persona física o jurídica que alegue daños o peligro de daños propios derivados del estado actual del inmueble. La solicitud deberá cumplir los requisitos recogidos en este artículo.

<sup>11</sup> Los restantes supuestos establecidos por este precepto para poder adoptarlo: orden superior o petición razonada de otros órganos, es más difícil que se produzcan en el ámbito local, por las características del mismo.

se haga como consecuencia del correspondiente informe emitido por los servicios técnicos con que cuente el Ayuntamiento<sup>12</sup>. En el segundo, cuando se reciba la denuncia de una supuesta ruina, se podrá acordar la instrucción de una información previa que se refleje en un informe que emitirán los servicios técnicos municipales, de acuerdo al cual se decidirá el inicio del expediente o, en caso contrario, el archivo de las actuaciones (artículo 62 de la LEPAC).

Respecto al **órgano competente**, tanto para iniciar el procedimiento de declaración de ruina, como para su resolución, el RUCyL no lo contempla, pues se refiere únicamente al Ayuntamiento; por ello, de acuerdo a la competencia residual que confiere al Alcalde el artículo 21.1.s) de la LBRL<sup>13</sup>, será éste el competente.

#### 4.2) Tramitación/ Instrucción.

**4.2.1 Audiencia.** Regula el artículo 326.1 del RUCyL que, una vez iniciado el procedimiento de declaración de ruina, debe darse audiencia a los propietarios, ocupantes y titulares de derechos reales sobre el inmueble, poniéndoles de manifiesto el expediente y dándoles traslado de copia de los informes técnicos obrantes en el mismo para que, dentro de un plazo de quince días, puedan alegar y presentar los documentos, justificaciones y medios de prueba pertinentes. En el caso de los propietarios básicamente de no ser posible conocer quienes sean éstos por medio de averiguaciones y consultas a registros (Catastro y Registro de la Propiedad), las notificaciones que requiera el expediente se practicarán, según indica el artículo 44 de la LEPAC, mediante la publicación de edictos en el Boletín Oficial del Estado y con carácter facultativo, en tablón de anuncios municipal del último domicilio del interesado etc.

El RUCyL, siguiendo la tradición legislativa y jurisprudencial urbanística, otorga, como vemos, carácter contradictorio al procedimiento de declaración de ruina<sup>14</sup>, al objeto de que los interesados puedan comparecer en el expediente y alegar lo que estimen conveniente para la defensa de sus derechos; de forma

---

<sup>12</sup> Los propios o los de la Diputación Provincial solicitados y concedidos al amparo de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL)

<sup>13</sup> En este sentido la STS de fecha 8 de noviembre de 1.996 (Ar. 8010) establece que *"después de la entrada en vigor de la citada Ley Básica – se está refiriendo a la Ley 7/1.985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local – su artículo 22.1.m) confiere al Alcalde todas las competencias que las legislaciones del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al Municipio y no atribuyan a otros órganos municipales, y como quiera que el artículo 183. 1 de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1.976 atribuye tal facultad de declaración de ruina al Ayuntamiento sin especificar el órgano, es llano que hay que entender que conforme a ese precepto de la Ley de Bases de Régimen Local en relación con la norma estatal del artículo 183.1 de la Ley del Suelo, la competencia para declarar la ruina es ostentada sin duda alguna por los Alcaldes de los respectivos Ayuntamientos."*

<sup>14</sup> Nos estamos refiriendo a la ordinaria. En el caso de de ruina inminente, como tendremos ocasión de apreciar, este trámite lógicamente por las circunstancias de la situación del edificio que se produce y urgente necesidad de paliarlas no es necesario que se siga.

que, el incumplimiento del trámite de audiencia, de producir indefensión a los interesados, podrá ocasionar la nulidad “*ipso iure*” de la declaración de ruina.

No obstante, la jurisprudencia ha mitigado el rigor de esta omisión en algunos supuestos, de manera que por el juego del principio de economía procesal de ser previsible que la resolución del expediente fuera la misma de no haberse cometido la infracción procedimental, no se producirá la invalidez del expediente<sup>15</sup>.

#### 4.2.2 Información pública y notificación a Administraciones titulares de BIC.

Igualmente, según el anterior precepto, se procederá a abrir un plazo de información pública no inferior a dos meses<sup>16</sup>. Cuando el procedimiento afecte a un Bien de Interés Cultural (BIC) declarado o en proceso de declaración, debe notificarse su inicio y las resoluciones ulteriores a la Administración competente<sup>17</sup>.

#### 4.2.3 Informes periciales.

Transcurrido el periodo de información pública, según el artículo 326.2 del RUCyL, los servicios técnicos municipales, o en su defecto los de la Diputación Provincial, deben evacuar dictamen pericial sobre las circunstancias del inmueble, proponiendo las medidas a adoptar en atención a las mismas<sup>18</sup>.

##### 4.2.3.1 Consideración de los mismos en el expediente.

En relación con la importancia en el expediente de estos informes periciales en materia de ruina, así como la prevalencia de unos sobre los otros (dado que es frecuente la existencia de varios, con notables discrepancias entre ellos que coinciden normalmente con las posturas argumentales sostenidas por quienes los aportan) la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos de 18/06/10 (Ar. 312519), determina con gran claridad y concisión lo siguiente:

---

<sup>15</sup> Así se pronuncia la STS de 31 de mayo de 1.982, Ar. 4166, al afirmar “*el hecho de que del informe de referencia no se diese vista al recurrente supone una abierta infracción de los artículos 91 y 117 de la Ley de Procedimiento Administrativo – se refiere al texto de 1.958 – con virtualidad suficiente para generar “per se” la nulidad de la resolución recurrida; ahora bien, como lógicamente cabe presumir que si se anularan las actuaciones y se cumple dicho trámite de audiencia a la Corporación demandada volvería a dictar la misma resolución, por el principio de economía procesal resulta conveniente prescindir de tan radical medida, y en lugar de ella debe estimarse procedente entrar a conocer el fondo del asunto.*”

<sup>16</sup> Que, en nuestra opinión, bastaría hacer en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP); pues no nos hallamos ante la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico, cuya publicidad el artículo 154.3 el RUCyL exige hacerla en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL). La información pública deberá practicarse conforme indica el artículo 432 del RUCyL y, de acuerdo a lo indicado en este precepto, en la página Web municipal

<sup>17</sup> Artículos 24 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) y 40 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León (LPCCyL).

<sup>18</sup> Salvo cuando dicha información pueda resultar de una previa inspección técnica de construcciones.

*“La declaración de ruina de un inmueble no hace más que proclamar o reconocer una situación puramente de hecho, meramente objetiva, independientemente de las causas o motivos que la pudieran haber originado sean o no fortuitos o culposos, como ha señalado el Tribunal Supremo en sentencia de 19 de marzo y 28 de diciembre de 1994 y 27 de octubre de 1998, entre otras. Por otro lado, también la Jurisprudencia ha venido destacando la relevancia de los informes periciales en orden a poder valorar la declaración de ruina que se solicita o se enjuicia, ya que solo a través de tales informes podrá conocerse el coste de reposición del inmueble afectado así como si las obras y actuaciones necesarias para la seguridad y consolidación del inmueble exceden del límite legal del deber de conservación; y también en este ámbito la Jurisprudencia, sin rechazar a priori ningún tipo de informe pericial, reconoce “a priori” mayor valor probatorio, por su presunta mayor objetividad e imparcialidad, a los informes emitidos por los técnicos municipales y a los emitidos en el curso del procedimiento judicial por los peritos designados judicialmente, mientras que por el contrario reconoce menor carga probatoria a los informes periciales de parte y ello por cuanto no gozan de la objetividad e imparcialidad que se predica de los peritos designados judicialmente y de los técnicos municipales; también la dicha Jurisprudencia viene poniendo de manifiesto la conveniencia de que los informes periciales que se tengan en cuenta para la declaración o no de ruina de un determinado inmueble deben ser informes lo más próximos al momento en que deba resolverse el expediente y ello porque según tiene declarado con reiteración el TS, así la sentencia de 9/12/99, el estado de ruina es de naturaleza evolutiva y ha de resolverse sobre su existencia atendiendo al estado de cosas al momento de resolverse”*

#### 4.2.3.2 Contenido

Para el cumplimiento de sus fines, los informes periciales en general podrían presentar el contenido siguiente:

a) Descripción general de la finca:

Con reconocimiento del entorno, la edificación y descripción de sus características estructurales y constructivas, urbanísticas e histórico-artísticas.

b) Estado actual de la edificación:

Con enumeración de los indicios de ruina que hayan sido observados (descripción que habrá de efectuarse con el mayor rigor y detalle posibles; ayudándose, preferiblemente, de fotografías, esquemas o dibujos.

c) Dictamen técnico:

- Determinación del estado de la edificación, alcance de la ruina, si esta es total o parcial y si tiene carácter inminente.
- Causas de la ruina (que reflejará si existe posibilidad de reparación).
- Medidas de previsión o prevención, tanto de los moradores, como de la vía pública y edificios colindantes.

d) Valoración de los daños<sup>19</sup>:

<sup>19</sup> Con detalle, por partidas o por estimación m2.

- Valoración del coste de las obras de reparación necesarias para impedir o detener el proceso de ruina y permitir el uso del inmueble.
- Puesta en relación (proporcionalmente, %) de este coste de reparación con el valor de reposición del edificio<sup>20</sup>, y estudio de las circunstancias urbanísticas del inmueble<sup>21</sup>.

#### *4.2.4) Propuesta de Resolución.*

##### 4.2.4.1 Opciones o variantes.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 326.3 del RUCyL y, con respecto al estado de ruina, puede ser:

- ❖ **Denegatoria.** En este caso, debe ordenar, fijando plazo al efecto, la ejecución de las obras de conservación o rehabilitación y demás medidas necesarias para reponer las condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad<sup>22</sup>. Dos circunstancias se constatan, pues, de lo resuelto en este supuesto: a) La inexistencia de ruina, b) La necesidad de emitir una orden de ejecución; lo que a su vez demuestra que se mantiene el deber conservación del inmueble.
- ❖ **Declarativa.** Ordenará la rehabilitación o demolición del inmueble (según los casos)<sup>23</sup>, fijando plazos al efecto, con detalle (si resultaran precisas) de obras y medidas para asegurar la integridad física de ocupantes y terceros<sup>24</sup>.
- ❖ **Parcial.** Debe, para la parte no declarada en ruina, ordenar las medidas de conservación o rehabilitación necesarias para reponer las condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad. En cuanto a la parte afectada de ruina deberá ordenar la rehabilitación o demolición del inmueble, según proceda.

##### 4.2.4.2 No exención de licencia

La declaración de ruina, según el artículo 326.4 del RUCyL no exime al propietario del inmueble del deber de solicitar licencia urbanística para las obras de demolición o rehabilitación impuestas en la misma. En tal caso la licencia deberá contemplar todas las actuaciones que deban llevarse a cabo en el inmueble, así como cual ha de ser el resultado final de éstas, pudiendo concretarse a través de la misma las condiciones fijadas en el planeamiento que permitan salvaguardar los valores objeto de protección.

---

<sup>20</sup> Calculado en la forma indicada en el artículo 19.2 b) del RUCyL.

<sup>21</sup> Por aplicación del artículo 185 del RUCyL.

<sup>22</sup> Contempladas en el artículo 19.1 del RUCyL.

<sup>23</sup> Que, en el de demolición, deberá serlo de la totalidad del inmueble (principio de unidad predial), salvo que la declaración de ruina sea parcial; como veremos.

<sup>24</sup> No cabe demolición, ni siquiera parcial, en los supuestos de monumentos declarados, en proceso de declaración o inmuebles catalogados con nivel de protección que impida la demolición. En este caso la resolución debe ordenar las pertinentes obras de ejecución para reponer las condiciones de salubridad, seguridad, ornato público y habitabilidad, fijando plazo para solicitar la correspondiente licencia (artículos 24 de la LPHE y 40 de la LPCCyL).

### **4.3) Resolución; notificación de la misma; plazo máximo de duración del procedimiento y sentido del silencio.**

Conforme el artículo 326.5 del RUCyL, la resolución de ruina, una vez adoptada, deberá notificarse a propietarios, ocupantes, titulares de derechos reales sobre el inmueble y otras personas parte en el procedimiento. El plazo en que debe notificarse la resolución es de seis meses desde la fecha del acuerdo de inicio del procedimiento de oficio. Transcurrido dicho plazo el procedimiento debe entenderse caducado<sup>25</sup>.

### **4.4) Efectos de la resolución declarativa de la ruina.**

#### **4.4.1 Administrativos.**

- Conforme hemos visto, el principal es el del cese o extinción del deber de conservación, que dará lugar a la demolición del inmueble. En el caso de Bienes de Interés Cultural (BIC)<sup>26</sup>, o catalogados con el antedicho nivel de protección, lo que surge es la obligación de rehabilitar estos inmuebles, que corresponderá a sus propietarios hasta el límite legal de conservación (50% del valor de reposición); el resto deberá asumirlo la Administración<sup>27</sup>.

- Otro efecto, en caso de incumplimiento de las condiciones de la declaración de ruina (plazo), será, como a continuación veremos, la posibilidad de ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento o sujeción al régimen de venta forzosa.

#### **4.4.2 Civiles.**

La resolución del contrato de arrendamiento. El artículo 28 b) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) establece que el contrato de arrendamiento se extingue, entre otras, debido a la siguiente causa: *“por la declaración firme de ruina acordada por la autoridad competente”*.

---

<sup>25</sup> En el caso de que el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de parte interesada, el plazo de seis meses comenzaría desde la fecha de solicitud; pudiendo entenderse estimada, si no se resolviera y notificara ésta durante dicho término.

<sup>26</sup> Declarados/ en proceso de declaración.

<sup>27</sup> El artículo 19.3 del RUCyL establece que, cuando no proceda la demolición, el Ayuntamiento resolverá la forma de costear, sin cargo para el propietario, la parte correspondiente al exceso. Por otra parte, el artículo 13.1 d) del RUCyL regula que las limitaciones o vinculaciones singulares que se impongan en orden a la protección, conservación o restauración de terrenos, edificios y demás bienes inmuebles confieren derecho a exigir indemnización en lo que excedan de los deberes urbanísticos exigibles, así como cuando produzcan una reducción del aprovechamiento que no pueda ser objeto de equidistribución entre los interesados. A tal efecto debe entenderse que exceden de los deberes urbanísticos exigibles las limitaciones o vinculaciones singulares que no estén previstas en los instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento o gestión urbanísticas, ni en sus revisiones o modificaciones. La satisfacción de esta indemnización, que según el apartado 2 de este mismo artículo, como regla general corresponde al Ayuntamiento, conforme a la letra b) del mismo, será responsabilidad de la Administración Pública (Estado, Comunidad Autónoma) que haya impuesto, en cumplimiento de su legislación sectorial, las correspondientes limitaciones o vinculaciones singulares. La exigencia de esta indemnización deberá instrumentarse conforme a lo dispuesto para la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en los artículos 65 y otros aplicables al respecto de la LEPAC.

Debemos señalar al respecto que:

En el proceso civil, el juez no podrá revisar el acto administrativo de declaración de ruina, ya que ello está atribuido a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, únicamente podrá rechazar la resolución si no concurriesen los requisitos señalados en el citado artículo 28 b) de la LAU, a saber, cuando no se hubiese resuelto por la autoridad competente (Alcalde) o la resolución declarativa de la ruina no hubiese adquirido firmeza. En este sentido, como indica la STS (Sala de lo Civil) de 12/11/88 (Ar. 8441) para que la anterior causa de revisión legal del contrato tenga efectividad *“lo único que se requiere es la justificación de la declaración de ruina efectuada por la autoridad administrativa, es decir, por la autoridad municipal correspondiente, mediante declaración hecha en el expediente contradictorio, en el que hayan sido citados al tiempo de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios afectados, con obtención de firmeza al no haberse interpuesto recurso en su adecuado momento, contra tal acuerdo administrativo”*

Por otra parte, de manera correlativa, según establece la jurisprudencia de esta misma Sala del Supremo, la Administración no está facultada para resolver los contratos y lanzar a los ocupantes, que, salvo el caso de inminencia, compete a la Jurisdicción civil.

## **5) INCUMPLIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE RUINA.**

### **5.1) Planteamiento**

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 327 del RUCyL, en caso de incumplimiento de los plazos señalados en la declaración de ruina<sup>28</sup>, 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 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 apremio<sup>29</sup>

### **5.2) Ejecución de la declaración de ruina.**

**5.2.1) Ejecución subsidiaria.** En el supuesto de declaración de ruina procede la ejecución subsidiaria prevista en el anterior precepto en relación con el artículo 102 de la LEPAC, por tratarse lo ordenado: derribo de construcciones o la realización de obras, de obligaciones de hacer (fungibles) que al constituir actos de carácter no personalísimo pueden ser realizadas por persona distinta

---

<sup>28</sup> Que en nuestra opinión deberían ser al menos dos: los de solicitud de licencia y 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 del 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 finalización de ésta.

<sup>29</sup> Hasta el límite legal del deber de conservación (50% del coste de reposición del inmueble).

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 subsidiaria<sup>30</sup> de esta declaración de ruina, 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 de este acto al interesado para que pueda cumplir con los plazos que se le ofrecen. 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 Fernández<sup>31</sup>, 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 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, 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)”*.

Pues bien, 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:

■ Ejecutar subsidiariamente las obras determinadas en esta declaración (derribo, retirada de materiales del inmueble etc.) por sus propios medios, (Administración), o contratando con un tercero, (empresa privada); en ambos casos se seguirá, como exige la Sentencia del Tribunal Supremo de 17/04/89 (Ar. 3115), 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 Sentencia del

---

<sup>30</sup> Como medio de ejecución forzosa que es, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 99 y 101 b) de la LEPAC.

<sup>31</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás- Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, undécima edición. Civitas Ediciones. Madrid 2002.

Tribunal Supremo de 18/04/89 (Ar. 3118) darse audiencia al propietario del inmueble declarado en ruina.

■ Realizadas, por los medios dichos, las obras, deberán abonarse, 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 de este propietario.

■ A partir de tal momento, en el que, de resultas 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).

#### *5.2.2) Exigibilidad de autorización de entrada en domicilio.*

##### 5.2.2.1 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: derribo/ rehabilitación del inmueble de que se trate) acceder por parte del Ayuntamiento al domicilio del interesado es exigible conseguir primero el consentimiento del interesado o, en caso contrario, y previas las actuaciones necesarias, la oportuna autorización judicial de entrada en domicilio.

Así lo regula el artículo 100.3 de la LEPAC:

*“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”*

- El consentimiento del afectado ha de contar, de acuerdo con lo dispuesto en la STS (Sala de lo Penal) de 4/11/02, Ar.10007, 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, oralmente 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.

- 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) regula 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 del consentimiento del particular, 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):

*“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.

- El órgano jurisdiccional competente será el correspondiente Juez de lo Contencioso-Administrativo provincial. La forma, mediante auto del mismo.
- Y su ámbito; además, naturalmente, del domicilio<sup>32</sup>, con su inviolabilidad garantizada constitucionalmente, como hemos visto, también se extiende a los restantes edificios o lugares cuyo acceso dependa del consentimiento de sus titulares.<sup>33</sup>

Por otro lado, como ha indicado el Tribunal Constitucional, el derecho a la inviolabilidad domiciliaria (y, por ello 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.<sup>34</sup>

#### 5.2.2.2 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 fallo<sup>35</sup> no se regula, como hemos podido apreciar, en los antedichos artículos de la LOPJ y LJCA.

---

<sup>32</sup> Definido por el artículo 40 del Código Civil como lugar donde reside habitualmente cualquier persona natural,

<sup>33</sup> 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”*.

<sup>34</sup> 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”*

<sup>35</sup> 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.

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 éstas esencialmente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/95 de 23/02/95, Ar. RTC 1995\50, 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 motivada, no como carga inherente a su propia naturaleza formal sino a su contenido consistente en la limitación de un derecho fundamental”*

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.<sup>36</sup>

### 5.2.3) Procedimiento de apremio.

El coste que supone la ejecución subsidiaria de la ruina, 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 del RUCyL, pueden serle exigidos por el procedimiento de apremio<sup>37</sup> 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 Fernández<sup>38</sup>, la ejecución subsidiaria supone en último término, la conversión de

---

<sup>36</sup> A este efecto, la anterior Sentencia del Tribunal Constitucional 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”.

<sup>37</sup> Artículos 100.1 a) y 101 de la LEPAC.

<sup>38</sup> García de Enterría y Ramón Fernández, obra citada.

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 apremio<sup>39</sup>, finalizará con el embargo, en cuantía suficiente, de los bienes titularidad del propietario incumplidor. Se trata ésta de una importante garantía que se ofrece legalmente<sup>40</sup> para que al final de la tramitación 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 (Vg., 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 éstos (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).

#### 5.2.4) *Venta forzosa.*

Se recoge, como vimos, en el artículo 327 del 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 el derribo o reconstrucción del edificio ruinoso acordado y sea preciso resarcirse de su coste, que tampoco se asume voluntariamente por su propietario. Valdría, pues, para utilizarse como una suerte de alternativa al procedimiento de apremio y con el mismo fin que éste: 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.

No prevemos su utilización frecuente en el caso de los pequeños Ayuntamientos, por su carácter novedoso y poco conocido, posibles dificultades en su utilización etc. Aunque no por ello debe dejar de examinarse esta posibilidad siquiera sea muy brevemente; de esta forma tomaremos conciencia

---

<sup>39</sup> Regulado en el Decreto 939/2005 de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR).

<sup>40</sup> El Ayuntamiento en este procedimiento es un acreedor (privilegiado), del titular del inmueble.

de su existencia y de la oportunidad de utilizarla en alguna ocasión, conveniente para el interés público.

- 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 del RUCyL, del mismo 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 del RUCyL) el cumplimiento de sus deberes urbanísticos (obras de derribo del edificio o reconstrucción de éste) se procederá al archivo del procedimiento.
- Si, por el contrario, se acredita el incumplimiento de los deberes urbanísticos (medidas adoptadas en la resolución 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 del RUCyL establece:

- En el procedimiento de venta forzosa, el adjudicatario del concurso tendrá la condición de beneficiario de la expropiación.
- 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.<sup>41</sup>
- 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

---

<sup>41</sup> 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.

- ocupación y documento acreditativo del pago o consignación del precio, así como, en su caso, indemnizaciones y pagos a terceros.
- 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%.

## 6) RUINA INMINENTE.

### 6.1 Concepto.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 328.1 del RUCyL, se entiende por ruina inminente de un inmueble una situación de deterioro físico tal que:

- Suponga riesgo actual y real para las personas y las cosas
- Ponga en peligro la integridad de un Bien de Interés Cultural declarado o en proceso de declaración.

Resultan, por consiguiente, los elementos definitorios de la ruina inminente, según la STS de 17/06/92 (Ar. 5156) *“por una parte, una situación de un edificio o construcción, afectante de tal modo a su seguridad, que determine verdadera urgencia en su demolición, y por otra, la existencia de un peligro actual y real para las personas o las cosas que también la determine.”* Así pues, la previsibilidad de la caída del edificio o construcción y la primacía de la vida y seguridad de las personas o cosas son los hechos o circunstancias en que, como indica la STS de 25/06/91 (Ar. 5253) se fundamenta la adquisición de medidas cautelares y la eliminación de trámites para la declaración de la ruina inminente de un inmueble o parte del mismo.

### 6.2 Procedimiento y medidas a adoptar.

Ante una posible situación de inminente peligro relacionada con la seguridad o habitabilidad de un inmueble el técnico municipal deberá girar visita de inspección al mismo y, de acuerdo a lo previsto en el mismo artículo 328.1 del RUCyL, evacuar el oportuno informe pericial, pudiendo proponer, si la situación así lo requiriera, al órgano municipal competente<sup>42</sup> la declaración de ruina inminente, acordando en tal caso las posibles medidas cautelares que en este precepto se contienen:

- Ordenar el inmediato desalojo de los ocupantes del inmueble.
- Adoptar las demás medidas provisionales necesarias para impedir daños a las personas o las cosas, o la pérdida del Bien de Interés Cultural (apeo y apuntalamiento, cerco de fachadas o desvío del tránsito de personas y del tráfico rodado etc.).

Tres cuestiones es preciso poner de manifiesto en relación con este procedimiento:

- Primera. No procede la tramitación de un expediente contradictorio.

<sup>42</sup> Alcalde, artículo 21.1 m), situaciones de infortunio público o, en todo caso, s), competencia residual.

Y esto es así, precisamente, por las perentorias circunstancias en que se encuentra el edificio que hacen previsible su inmediato derrumbamiento, por lo que la demora en la tramitación del expediente podría ocasionar consecuencias irreparables para la vida de personas y cosas. La Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de abril de 1.996, precisa *“la ruina inminente, supuesto de estado ruinoso que puede o no coincidir con los previstos en los apartados a), b) y c) del art. 183. 2 de dicho texto refundido, implica una situación de un edificio o construcción que ofrezca un deterioro que haga urgente su demolición y exista un peligro para las personas y los bienes con la demora que supondría la tramitación de un expediente de ruina normal”*. En igual sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1.982 (Ar. 2419): *“es preciso distinguir..., entre la ruina inminente, de que aquí se trata, y la declaración de estado ruinoso corriente, ya que la primera causa es obvio, para evitar la peligrosidad inmediata que esta situación puede deparar, no sólo a los ocupantes del edificio, sino a otros ocupantes de casas colindantes, y, sobre todo, a los transeúntes de la calle a que da frente..., se puede decretar sin audiencias de partes interesadas, circunstancia excepcional no aplicable al expediente sobre declaración de ruina ordinaria, que ha de sustanciarse en expediente contradictorio con citación de todos los ocupantes del edificio, para que puedan así defender en forma sus derechos...”*.

En conclusión, como vemos, no es preciso ni siquiera el trámite de audiencia de los propietarios o moradores, aún siendo conocidos. Por ello al Ayuntamiento le cabe declarar la ruina inminente sin ni siquiera conocer quienes sean los propietarios del inmueble carente de seguridad y con peligro para terceros o sus bienes o derechos.

- No es precisa la autorización judicial de entrada en domicilio.

De esta forma lo regula el artículo 15.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC):

*“Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio (por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin autorización judicial)<sup>43</sup> la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad”*.

- Notificación de la declaración de ruina inminente (con las medidas cautelares adoptadas)

La declaración de ruina inminente debe ser notificada a los propietarios. En caso de no ser posible conocer quienes sean éstos por medio de averiguaciones y consultas a registros (Catastro y Registro de la Propiedad), la notificación se efectuará tal como prescribe el artículo 44 de la LEPAC, esto es, mediante la publicación de edictos en el Boletín Oficial del Estado y con carácter facultativo tablón de anuncios municipal del último domicilio del interesado etc.

---

<sup>43</sup> Extensible, en nuestra opinión, cuando no existan, a otros agentes de la autoridad.

En todo caso, la ignorancia de quienes sean los titulares no impedirá la adopción de medidas cautelares ni la ejecución del derribo, si el peligro es inminente.

### **6.3 Limitación a las medidas de ruina inminente.**

De acuerdo al apartado 2 del artículo 328 del RUCyL, entre las medidas cautelares anteriormente dichas, solo pueden demolerse las partes del inmueble que sea imprescindible eliminar y, nada si se trata de monumentos declarados o en proceso, así como de inmuebles catalogados con un nivel de protección (contemplado en el planeamiento urbanístico) que impida la demolición.

### **6.4 Responsabilidad y obligaciones del Ayuntamiento en relación con la declaración de ruina inminente.**

Los apartados 3 y 4 del artículo 328 del RUCyL prescriben que el Ayuntamiento:

- Es responsable de las consecuencias de las medidas previstas, sin que su adopción exima al propietario de las responsabilidades que puedan serle exigidas respecto del cumplimiento del deber de conservación del inmueble. Puede repercutir los gastos e indemnizaciones generados sobre el propietario incluso en vía de apremio, hasta el límite del deber legal de conservación.

De lo anterior cabe deducir:

- El Ayuntamiento solo asumirá responsabilidad, sin perjuicio de la de los propietarios, si no actúa correctamente.
- En cuanto a quien corresponda ejecutar las medidas cautelares, la STS de 25/09/89, Ar. 6687, determina que *“debe distinguirse en materia de ejecución entre las medidas urgentes y rápidas que la autoridad municipal puede tomar por sí, sin previo requerimiento, como son el desalojo de los ocupantes y la adopción de medidas precautorias tendentes a evitar daños en las personas o los bienes, como es el corte de la circulación de la vía pública, y el derribo del edificio ruinoso, pues aunque esta medida también puede llegar a adoptarse en vía de ejecución subsidiaria, ella solo puede realizarse tras haber dado ocasión al administrado afectado por la declaración, de dar él cumplimiento a la orden de derribo, concediéndole para ello un plazo, prudencial, resultando desatendido el requerimiento al efecto formulado con apercibimiento de llevar a efecto el derribo a su costa y en vía de ejecución subsidiaria”*. No obstante, a nuestro juicio, si de acuerdo a lo permitido, según vimos, por el artículo 328.2 del RUCyL, fuera necesario demoler alguna parte o partes del edificio de imprescindible eliminación, y toda vez que en rigor se trataría de medidas cautelares de ruina inminente, también podrían realizarse por el Ayuntamiento de forma inmediata sin tener que requerir necesariamente al titular del inmueble para su ejecución en plazo.
- En todo caso, si resultara preciso, el Ayuntamiento ejecutará por vía de ejecución subsidiaria los trabajos precisos, y el coste que ello suponga

podrá percibirlo por procedimiento de apremio, procediendo, según hemos tenido ocasión de ver en el caso de la ruina contradictoria, contra el inmueble declarado en ruina y llegando incluso al embargo.

### **6.5 Relación entre la declaración de ruina inminente y el trámite de ruina ordinaria.**

El artículo 328. 5 del RUCyL, indica que la adopción de las medidas previstas de ruina inminente citadas no implica la declaración de ruina (ordinaria) del inmueble. Una vez adoptadas puede iniciarse o proseguirse la tramitación del expediente de declaración de ruina, si la misma aún no se hubiese producido.

### **Principal bibliografía consultada**

- El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina. Enrique Sánchez Goyanes y Javier Sanz Lázaro. Obra de varios autores. Derecho Urbanístico de Castilla y León. 3ª Edición. La Ley, El Consultor.
- El concepto de ruina en el ámbito urbanístico. Daniel Cuadrado Zuloaga. Revista Actualidad Administrativa nº 6. Quincena del 16 al 29 Mar. 2008. La Ley.
- El expediente contradictorio de ruina. Esteban Corral García. Revista Práctica Urbanística. Octubre 2007. La Ley.
- La autorización judicial de entrada en domicilio como límite sustantivo a la ejecución de las potestades administrativas. Miguel Ángel Ruiz López (trabajo localizado en Internet).
- Curso de Derecho Administrativo I undécima edición. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Civitas Ediciones. Madrid 2002.

En Salamanca a 25 de mayo de dos mil veintiuno  
El Secretario-Interventor del Servicio  
Jurídico de Asistencia a Municipios

Francisco Sánchez Moretón.