

Declaración de ruina en Pamplona

(Declarations of ruinous states in Pamplona)

Salinas Garralda, José Luis

Ayto. de Pamplona. Área de Urbanismo y Vivienda.

Avda. del Ejército, 2-5ª planta. 31002 Pamplona/Iruña

BIBLID [1137-442X (2004), 12; 281-308]

Recep.: 16.09.99

Acep.: 17.06.04

Acercamiento al tema de la declaración de ruina en la provincia de Navarra, utilizando como eje una propuesta de dictamen de un arquitecto Municipal y añadiendo a este unas ideas generales y algunas notas relativas a aspectos concretos.

Palabras Clave: Ruina. Dictamen. Procedimiento. Urbanística. Económica. Técnica.

Nafarroako probintzian hondamen deklaratzeari buruzko lana, udal arkitekto baten irizpen proposamen bat ardatz gisa harturik eta horri ideia orokor batzuk eta zenbait alderdi zehatzi buruzko oharrek erantsirik.

Giltza-Hitzak: Hondamena. Irizpena. Jardunbidea. Hirigintza. Ekonomikoa. Teknikoa.

Approche du thème de la déclaration de ruine dans la province de Navarre, en utilisant comme axe une proposition de rapport d'un architecte Municipal et en y ajoutant quelques idées générales et quelques notes relatives à des aspects concrets.

Mots Clés: Ruine. Rapport. Procédé. Urbanistique. Economique. Technique.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el acercamiento al tema de la declaración de ruina en Navarra.

Este trabajo ahora resumido y reorganizado, que no actualizado, fue elaborado en el año 1999 con motivo del curso de Ordenación y Gestión del territorio organizado por Eusko Ikaskuntza.

El tema de la ruina, por sus consecuencias sociales y económicas, se nos presenta como de gran trascendencia. De la trascendencia del asunto y de su complejidad tenemos indicios si observamos la cantidad de agentes intervinientes que se dan en la tramitación del expediente: Arquitecto Municipal, Arquitecto particular, Abogados, Magistrados, etc.

Cada agente interviniente aportará una visión particular sobre el tema. No será la misma visión, por ejemplo, la del arquitecto municipal y la del arquitecto particular. Ni tampoco será la misma, porque una se complementa con la otra, la de los técnicos de la construcción que la de los juristas. Si bien, he de recalcar, que el presente trabajo se abordará desde el punto de vista del arquitecto, y en concreto desde el punto de vista del arquitecto al servicio de la administración, por ser éste el punto de vista que mejor conozco.

El trabajo arrancará con la exposición de unas ideas generales, para posteriormente, mediante el análisis del contenido de un dictamen, proceder a exponer los aspectos más reseñables sobre la declaración de ruina.

Finalmente se añadirán algunas notas relativas a la resolución del expediente, a la responsabilidad del arquitecto municipal, a la ruina parcial y a la ruina en el ámbito del patrimonio histórico-artístico.

2. GENERALIDADES

Si acudimos al diccionario de la Real Academia, para indagar gramaticalmente el significado de la palabra ruina, éste, entre otros, nos da dos significados: “*acción de caer o destruirse una cosa*” y “*restos de uno o más edificios arruinados*”.

Si decimos que un edificio está *en ruina*, parece que nos estamos remitiendo a un concepto técnico-jurídico, que pasa a través de la técnica de la construcción y de la arquitectura. Pero si decimos que un edificio está *en ruinas*, se entiende que probablemente ha habido fracturas serias o que el edificio está en el suelo.

El concepto se fundamenta sobre la seguridad ciudadana, cuya función de policía recae plenamente sobre el Gobierno Municipal. Así se refleja en la

legislación que desde comienzos del presente siglo ha ido emergiendo al respecto¹.

Unos de los aspectos mas característicos que ofrece la edificación ruinosa, es la conjunción de conocimientos provenientes de ciencias tan dispares, como los de la construcción arquitectónica, la valoración inmobiliaria y la reglamentación urbanística, junto a determinaciones específicamente jurídicas. Conocimientos diversos, que posibilitan y hacen necesaria la intervención de diferentes agentes, tal y como queda recogido en las líneas precedentes.

3. CARACTERÍSTICAS

El Texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 y la ley Foral de Ordenación del territorio y Urbanismo, en adelante L.S. 1976 y LFOTU respectivamente, no definen que debe entenderse por Estado Ruinoso. No obstante las diferentes sentencias habidas sobre el tema colaboran para delimitarlo.

A continuación nombramos una serie de características:

3.1. Situación objetiva

El expediente de ruina tiene por objeto constatar una situación de hecho puramente objetiva, con independencia de las causas o motivos que pudiesen haberla originado². Es decir, se trata de una situación constatable mediante los informes periciales, de acuerdo a los requisitos exigidos por la Ley, y en la cual no interesa constatar las posibles culpabilidades que puedan surgir de la actuación de los dueños, inquilinos, moradores, o cualquier otra persona.

Sin embargo, si que es de sumo interés, el conocimiento del origen de los daños que se observan, para poder evaluarlos en toda su dimensión, solventando no sólo estos, sino las causas que lo producen.

3.2. Concepto jurídico indeterminado

El estado de ruina es un concepto jurídico indeterminado que ha de ser declarado por la administración y delimitado por la legislación existente³.

3.3. Regulado por ley

Esta indeterminación se concreta en la concurrencia de uno de los tres supuestos establecidos por la Ley. Es decir, estamos frente a un caso de rui-

1. Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Febrero 1993 (Aranzadi 577/1993)

2. Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de Diciembre de 1991 (Cuadernos de Derecho Judicial)

3. Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de Abril de 1978

na cuando se cumple al menos una de las tres premisas establecidas por la Ley⁴.

3.4. Salvaguarda de todo peligro

El fundamento de la declaración de ruina, es la salvaguarda de todo peligro para bienes y personas. Es decir, una vez que la administración es conocedora de la posibilidad de su existencia, debe proseguir con el trámite, ya que como policía administrativa, es un deber de la misma⁵.

Así, la administración esta habilitada para intervenir en la actividad de los administrados no solo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de estos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones⁶.

La declaración de oficio, por parte del Ayuntamiento de un expediente de ruina no es una facultad discrecional, ni una decisión presidida por razones de oportunidad, sino un deber de la Administración cuando existen indicios de una situación ruinosas⁷.

4. ALCANCE

Por otra parte la declaración de ruina tiene un doble alcance:

4.1. El meramente declarativo

Se comprueba y se establece la existencia de un estado ruinoso. Dejamos aquí de lado las consecuencias de la declaración de ruina.

Cabe decir, que la declaración de ruina se puede producir en cualquier momento de la vida del edificio. Tanto es así, que el mismo podría llegar a arruinarse en el propio desarrollo del expediente de incoación, o incluso, habiéndose establecido la no existencia de ruina en la construcción.

4.2. Las consecuencias

El hecho de la ruina conlleva obligatoriamente su demolición o bien la rehabilitación en algunos casos. El acto no se limita a una simple declaración sobre el estado de un inmueble, sino que sobre la base de la declaración de ruina, impone al propietario la obligación de demoler total o parcialmente el edificio⁸.

4. Sentencia del Tribunal Supremo de 2 Diciembre de 1987 (Cuadernos de Derecho Judicial)

5. Sentencia del Tribunal Supremo de 3 Diciembre de 1989 (Cuadernos de Derecho Judicial)

6. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Marzo de 1989 (Cuadernos de Derecho Judicial)

7. Sentencia del Tribunal Supremo de Diciembre de 1991 (Cuadernos de Derecho Judicial)

8. Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de Noviembre de 1978 (Cuadernos de Derecho Judicial)

En Navarra, en determinados casos, cabe también la rehabilitación del inmueble, como ya veremos más adelante.

5. DICTAMEN DEL ARQUITECTO MUNICIPAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Previo a la propuesta, que será base para la resolución a adoptar por el Ayuntamiento, es fundamental el informe del arquitecto municipal.

Este tiene que ser una constatación y descripción objetiva, verdadera y fundamentada técnicamente, de 3 circunstancias: por un lado, de un estado de hecho (fruto del razonamiento técnico), por otro, de la comparación de este estado de hecho con los supuestos legales contemplados en la normativa e interpretados de acuerdo con la jurisprudencia, y por último, de la asignación de este estado de hecho, dentro del campo de uno, varios o ninguno de estos supuestos.

El dictamen del arquitecto municipal es la pieza clave en la resolución de un expediente de ruina, teniendo éste un carácter prevalente sobre los aportados por las partes, habida cuenta que el primero goza de una mayor presunción de imparcialidad. No quiere decir esto que haya que obviar los otros informes, sino que se deberán valorar en conjunto, pero teniendo presente la prevalencia del informe del técnico municipal⁹.

Paso a continuación a describir un dictamen para la resolución de un expediente de ruina, con indicación de los puntos a tratar y con una breve explicación de los mismos.

Además, será necesario complementar el informe, con hojas catastrales, planos, fotografías, etc., que colaboren a una mejor comprensión del dictamen.

5.1. Objeto del dictamen

Es objeto del informe constatar la situación de ruina del inmueble en cuestión.

5.2. Antecedentes

El informe describirá como se ha iniciado el expediente. Así, los arts. 226.1 de LFOTU y 17 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en adelante RDU, establecen que el procedimiento podrá incoarse de oficio o a instancia de parte.

9. Sentencias del Tribunal Supremo de 17 y 28 de Enero de 1997 (Aranzadi 2817/1994 y 173/1997).

Art. 17 de RDU

1. El procedimiento de declaración de ruina podrá iniciarse de oficio o a instancia de cualquier interesado.

Tal como establece el art. 18 del RDU, si el procedimiento se ha incoado de oficio, éste se habrá iniciado bien como consecuencia del correspondiente informe emitido por los servicios de inspección municipales en su labor de vigilancia, o por cualquier otro servicio de la administración relacionado con la protección civil (Policía, Bomberos...) o bien como resultado de la inspección efectuada por la Administración, a raíz de las denuncias presentadas.

Art. 18 de RDU

1. La iniciación de oficio del procedimiento de declaración de ruina se acordará por la administración municipal, como consecuencia del correspondiente informe emitido por los servicios técnicos.
2. También podrá iniciarse de oficio el procedimiento como resultado de las comprobaciones efectuadas por la administración en virtud de las denuncias formuladas.

En cualquiera de los dos casos, al tener indicios sobre el supuesto estado ruinoso de una construcción o parte de ella, se habrá procedido a emitir un informe por parte de los técnicos municipales, sobre cuya base se habrá decidido la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones. Dicho informe es breve y su finalidad es, simplemente, el inicio del expediente de incoación, dando así posibilidad de alegar a los implicados.

Si el procedimiento se hubiera incoado a instancia de parte, constaría en el expediente un dictamen preciso, aportado por el solicitante y realizado por un técnico contratado por el mismo, como aval de su solicitud, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 del RDU.

Art. 19 de RDU

1. Si el procedimiento se iniciará a instancia de los interesados, se harán constar en el escrito que estos presenten los datos de identificación.....
2. Al escrito de iniciación se acompañará certificado, expedido por facultativo competente, en el que se justifique la causa de instar la declaración de ruina, el estado físico del inmueble,

El informe del Arquitecto Municipal debe describir los distintos documentos existentes y las actuaciones realizadas con relación al citado inmueble, que puedan aportar datos interesantes para la resolución del expediente:

- Licencias de obras relacionadas con el edificio.
- Licencias de uso o apertura relativas a las actividades ejercidas en el edificio.
- Denuncias existentes sobre su estado de conservación.
- Actuaciones realizadas por los distintos servicios municipales (Bomberos, Policía, servicios de inspección), a lo largo del tiempo, relacionadas con el estado de conservación del edificio.

- Ordenes de ejecución dictadas por parte de la administración a la propiedad del inmueble, para su adecuada conservación.
- Resolución municipal incoando el expediente contradictorio de ruina y escrito de alegaciones si lo hubiere.

5.3. Relación de afectados

El informe puede incluir una relación de afectados.

Problema importante es el de determinar quién o quiénes son los interesados en el expediente de ruina, es decir, qué personas físicas y jurídicas están legitimadas para incoar y comparecer en la resolución de dicho expediente.

Tal como establecen los arts. 17 y 20 del RDU, habría que distinguir en este punto entre personas interesadas en la resolución del expediente y personas interesadas en que tal expediente se inicie. Entre los primeros, estarían principalmente los propietarios, los arrendatarios, los inquilinos y moradores, mientras que entre los segundos, estarían integrados por cualquier persona que considere de interés, el denunciar un hecho, para poder evitar un daño que se prevé se va a producir.

Art. 17 de RDU

2. Se consideran interesados, entre otros, para iniciar el procedimiento de declaración de ruina a toda persona, natural o jurídica, que alegue daño o peligro de daños propios.....

17.3. No obstante lo dispuesto en el número anterior, también podrán formular denuncias sobre la situación de ruina de una construcción cualquier persona física o jurídica, aunque no alegue la existencia de daños o peligros para sí o sus bienes o intereses legítimos.

Art. 20 de RDU.

Iniciado el expediente, se pondrá de manifiesto al propietario, a los moradores y a los titulares de derechos reales sobre el inmueble, si los hubiese, dándoles traslado literal de los informes técnicos, para que, en un plazo..aleguen y presenten por escrito.....

5.4. Tramitación. alegaciones presentadas

Al encontramos ante un procedimiento contradictorio, y tal y como hemos podido ver en el art. 20 del RDU, antes de este informe, habrá existido un trámite de información y alegaciones, en el que los interesados habrán disfrutado de un plazo de 15 días para exponer lo que considerasen oportuno en defensa de sus derechos. En dicho trámite se les habrá dado traslado literal de los informes técnicos.

Transcurrido dicho plazo, las alegaciones habrán sido valoradas por los servicios técnicos municipales (es decir habrán sido desestimadas o estimadas total o parcialmente, pero en todos los casos habrán sido analizadas).

El dictamen recogerá las incidencias producidas durante el periodo de alegaciones.

5.5. Descripción del inmueble

5.5.1. SITUACIÓN URBANÍSTICA

El informe describirá la situación urbanística del inmueble, la normativa que le afecta (si está fuera de ordenación o consolidado, tipo de obras permitidas, etc.), y el momento de desarrollo en el que se encuentra (si está en una zona de actuación directa, si el proyecto de reparcelación se encuentra en fase de elaboración, etc.).

5.5.2. SITUACIÓN FÍSICA Y CONSTRUCTIVA DEL INMUEBLE

Describirá la geometría (alturas, cubierta, superficies, elementos comunes, etc.) y las características constructivas del inmueble (calidades de los materiales, sistemas constructivos, estructura, etc.).

Se puede agrupar las diferentes construcciones, por ejemplo, en 5 grandes grupos, según la clase de materiales utilizados y la calidad de sus acabados:

- Construcción optima
- Construcción muy buena
- Construcción buena o normal
- Construcción regular
- Construcción deficiente

La calidad constructiva de los distintos elementos: aleros, carpinterías exteriores, salidas de humos, acabado exterior, sección de los elementos estructurales de madera, pavimentos, falsos techos, alicatados, vasijas de los aseos etc., nos aportarán datos suficientes para catalogar la construcción del inmueble.

5.5.3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El informe recogerá el año de construcción, los años de reformas y entidad de las mismas.

5.5.4. USOS Y SUPERFICIES EDIFICADAS

También describirá los usos de locales, viviendas, elementos comunes, terrazas etc., especificando las superficies de las mismas.

5.5.5. ORGANIZACIÓN ESPACIAL

Indicará la ubicación de las distintas estancias (planta en la que se ubican, si recaen a patio o no, etc.) y su situación en el conjunto. Describirá los volúmenes existentes.

5.6. Estado de conservación. deterioros observados

El Informe describirá el estado en el que se encuentran los elementos que componen el edificio.

Conviene diferenciar las distintas clases de obra, de acuerdo con su significado gramatical y estableciendo sus características técnicas y materiales:

- Reconstruir: es derribar para volver a construir.
- Consolidar: es garantizar la estabilidad, dar firmeza y solidez, volver a juntar lo que se había roto, asegurar, afianzar.
- Reparar: significa arreglar, corregir, componer.
- Conservar: es mantener o cuidar de su permanencia, proteger.
- Reformar: es modificar, cambiar de aspecto.
- Restaurar: significa renovar, volver a poner una cosa en las condiciones que antes tenía, restituir.

5.7. Normativas de interés

El informe realizará aquí una mención a la legislación aplicable.

5.7.1. NORMATIVA ESTATAL

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 que declara inconstitucional gran parte de la Ley de Suelo de 1992, la Ley de Suelo de 1976 se mantiene vigente, supliendo a ésta, en concreto en sus artículos 182 y 183, en lo que respecta al deber de conservación y ruina.

En lo que se refiere al procedimiento de ruina propiamente dicho, es de gran importancia el Reglamento de Disciplina Urbanística, sobre todo en lo que respecta a su tramitación. Este proceso se regula en sus artículos 17 a 28.

La ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de noviembre de 1994, contiene algunas consecuencias jurídicas derivadas de la declaración de ruina que posteriormente se citarán.

5.7.2. NORMATIVA NAVARRA

La Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. 10/1994, contempla la ruina en su artículo 226, puesto que Navarra goza de competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 44.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra)

Art. 44 de LORAFNA

Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 2...

5.7.3. NORMATIVAS MUNICIPALES

Los distintos planeamientos municipales, pueden quizás, incorporar algunas determinaciones con incidencia en el tema que nos ocupa.

5.8. Conclusiones

Tanto la Ley de Suelo de 1976 como la Ley Foral de Ordenación del Territorio de 1994, señalan 3 causas o supuestos de ruina, que se corresponden con los calificativos que tradicionalmente se vienen utilizando de ruina técnica, ruina económica y ruina urbanística.

Es importante señalar que basta con una sola de dichas causas para que proceda la declaración de ruina.

El art. 226.2 de Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo señala que se declarará el estado ruinoso en tres supuestos.

Art. 226 de LFOTU

2. Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.
- b) Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.
- c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.

5.8.1. SOBRE LA DECLARACIÓN DE RUINA ECONÓMICA

Cuando el coste de las obras necesarias, es superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.

Aquí, realizaremos una comparación entre el coste de las obras necesarias, frente al valor actual del inmueble, concluyendo si se da ruina económica o no.

En la ruina económica, no se tiene en cuenta la gravedad del desperfecto sino la importancia económica de la reparación.

5.8.1.1. Valor actual del edificio

Procede obtener el valor del inmueble o plantas afectadas, excluido el valor del terreno, para posteriormente y tras valorar las obras necesarias, saber si el valor de éstas supera el 50% del primero.

Definimos el coste como el valor intrínseco de la edificación, constituido por los gastos en dinero efectuados para la ejecución material del edificio. Incluye todo tipo de gastos para la consecución del edificio (licencias, permisos, materiales, honorarios, gastos de promoción, gastos financieros e incluso beneficios). Excluye, sin embargo, toda cuantía económica destinada a retribuir una deter-

minada localización, es decir, el suelo sobre el que se levanta la estructura edificada.

Para proceder a la valoración del inmueble, será su finalidad la que presteblezca el proceso de valoración a seguir.

5.8.1.1.A. Estimación del coste. Valor de reposición

El método más apropiado para obtener el valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno, es el de reposición.

El método consiste en determinar el coste actual de reproducir o reemplazar la estructura edificada, atendiendo a las características constructivas propias, y sustrayendo a ese valor, el correspondiente a la depreciación, estimada sobre la base de la antigüedad de la edificación, estado de conservación, reformas, etc.

La obtención del coste actual de la construcción de una edificación similar, se puede realizar de tres formas:

1. Coste unitario: Se refiere a determinar el coste por m² de edificación según las características y categoría del edificio. La rapidez, precisión y fácil aplicación de este sistema, hacen que sea el más utilizado.

2. Realización del presupuesto del edificio objeto de tasación: Un presupuesto detallado o un presupuesto determinado a partir de una medición de la superficie edificada, componiendo el presupuesto por unidades. Pero dada la escasa documentación que suele aparecer en los proyectos originales y lo laborioso de este proceso, suele ser más viable, además de ser igual de fiable, la utilización del método del coste unitario.

3. Recuperar el coste original y actualizarlo, en función a la evolución experimentada por los costes durante el periodo transcurrido.

5.8.1.1.B. Coeficientes correctores del coste

El método de coste consiste en la obtención del valor actual del edificio. En los casos en los que se trate de una edificación antigua, éste no puede identificarse con el coste actual de replazamiento, puesto que la edificación ha sufrido un cierto envejecimiento, manifestando una depreciación. Así, el Art. 13 del RDU establece:

Art. 13 de RDU

1. Para apreciar la situación de ruina a que se refiere el apartado. se precisará una valoración de las obras a realizar y de la totalidad del edificio o parte afectada, al que se le aplicará un coeficiente de depreciación por la antigüedad del inmueble. En ningún caso se tendrá en cuenta el valor del solar.

La depreciación es, por tanto, la diferencia entre el coste actual del replazamiento y el valor presente de la estructura edificada. Existen tres tipos básicos de depreciación:

El deterioro físico, la obsolescencia funcional y la depreciación económica.

Nos centraremos en el primero, dejando de lado la obsolescencia funcional y la depreciación económica. El deterioro físico de la edificación es consecuencia de la antigüedad y de la conservación.

El factor de depreciación por el estado de conservación (Cu), se determina teniendo en cuenta el estado de conservación del edificio, en relación con su calidad constructiva. Así, por ejemplo, se pueden fijar cuatro tipos:

- bueno	1.00
- regular	0.85
- malo	0.70
- pésimo	0.55

El factor de depreciación por edad (Ce), se obtiene en función de los años del inmueble con relación a la vida útil para un inmueble con un determinado tipo de estructura.

De todo ello resulta, aplicando la fórmula para obtener el valor actual del edificio a partir de su valor de reposición corregido con los correspondientes factores:

$$Va=VrxCexCu$$

Es necesario comentar que la estadística indica que no es habitual que el valor de reposición quede por debajo del 30% del valor de remplazamiento.

5.8.1.1.C. Normativa técnica catastral

En cualquier caso, parece prudente comparar el valor actual del edificio con el valor catastral (dato obrante en los archivos de la administración). Un coste de reposición por debajo del valor catastral, puede ser indicio de algún error en el cálculo del primero.

En algunas ocasiones, el Tribunal Supremo ha tenido que resolver sobre la procedencia y corrección de utilizar como apoyo la normativa técnica de valoración catastral, concluyendo que si bien esta aplicación no es obligada, sí resulta aceptable¹⁰. Al respecto hay que señalar que no es recomendable hacer únicamente una valoración exclusivamente catastral, y que conviene realizarla como método de apoyo (siempre es una referencia útil en cualquier valoración) a otro tipo de valoraciones de carácter más técnico. Un ejemplo de la utilidad del método catastral en el proceso de valoración del inmueble, es la posibilidad de utilizar los coeficientes de depreciación por edad y estado de conservación establecidos. Estos coeficientes se utilizan para obtener el valor real del inmueble, par-

10. Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Febrero de 1992 y 1 de Febrero de 1993 (Aranzadi 2305/1992 y 571/1993)

tiendo de un valor hipotético de una construcción similar recién construida, para devaluarlo por medio de los citados coeficientes.

5.8.1.2. Descripción y valoración de las obras a realizar

Obtenido el valor del inmueble o plantas afectadas, excluido el valor del terreno, procede valorar las obras necesarias, para saber si el valor de éstas supera el 50% del primero.

Entendiendo por obras necesarias, las de devolver la construcción a las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, tal y como se ordena para todo edificio en el artículo 224 de la ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Son obras tendentes a recuperar las condiciones de estabilidad y habitabilidad, y no a conseguir una mayor comodidad u ornato.

En lo referente a los materiales a emplear para realizar la reparación, se debe tener en cuenta que la obra de reparación no equivale a la de restauración, y que, por tanto, en el capítulo de materiales, no se relacionarán otros que los que sirvan para devolver al inmueble su estimación de habitable.

Así, los materiales y técnicas a emplear, dentro de las distintas soluciones posibles, deben ser los de uso común en el momento actual,

Para la valoración de las obras necesarias, se realizará un presupuesto detallado de las mismas, incluyendo en el mismo los beneficios y los gastos del promotor y del constructor, licencias, honorarios, etc.

5.8.2. SOBRE LA DECLARACIÓN DE RUINA TÉCNICA

Esta situación se da, cuando el edificio presenta un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.

El informe deberá describir los daños estructurales, y analizar sus causas, en tanto que éstas nos pueden aportar datos sobre la magnitud el daño.

Es importante determinar si las obras necesarias que hay que realizar son de reconstrucción o meramente de reparación.

En los últimos años, los progresos técnicos de la edificación permiten, cada vez en más variado número de casos, reparar deficiencias en elementos fundamentales del edificio, que antes eran sólo subsanables mediante la demolición y reconstrucción de la parte afectada. Esto supone que en estos momentos tales deficiencias han dejado de ser determinantes de ruina técnica y este concepto, hoy, se debe referir a situaciones de «...*agotamiento de las estructuras y elementos básicos que impongan demoliciones generalizadas e importantes para luego reconstruir partes principales...*»¹¹, pasando las citadas deficiencias a engrosar el ámbito del deber de conservación.

11. Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de Junio de 1987, 27 de Enero de 1988 y de 1 de Febrero de 1993 (Aranzadi 6513/1987, 459/1988, 572/1993)

Este “*agotamiento generalizado de las estructuras*” va a ser el criterio adoptado por la más reciente jurisprudencia, y también por el propio legislador navarro a la hora de elaborar la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, modificando la anterior dicción de Ley del Suelo de 1976 que habla de “daño no reparado técnicamente por los medios normales”. Dado que los actuales avances tecnológicos aplicados al campo de la construcción y de la edificación determinan que cualquier deficiencia o desperfecto, por grave que sea, puede ser reparado con medios que en cada caso concreto serán precisamente los normales.

Así, analizando la frase “*agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales*”:

Elementos estructurales.

Clara referencia a la estructura o sostén de la edificación, es decir, los pilares, vigas y forjados.

Elementos fundamentales.

Alude a los cimientos del edificio, también llamadas fundaciones.

Agotamiento generalizado.

Un deterioro tal de los referidos elementos que signifique su definitiva inutilidad.

Así el citado agotamiento de las estructuras debe afectar a elementos básicos, fundamentales, y estructurales del edificio, ya que en el caso de que sean daños parciales, de escasa importancia o que no afecten a los antedichos elementos, no debemos considerar tales situaciones como de ruina¹².

5.8.3. SOBRE LA DECLARACIÓN DE RUINA URBANÍSTICA

Recogido en el art. 226.2.c de la LFOTU, “*cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio fuera de ordenación*”.

Así el artículo anteriormente señalado de la LFOTU hay que conjugarlo con el art. 134 de la misma ley sobre edificios fuera de ordenación, obteniendo de ambos las siguientes circunstancias que deben ocurrir para la aplicabilidad del supuesto:

1. Que el edificio esté fuera de ordenación atendiendo al planeamiento vigente. La LFOTU, en su artículo 134 en sus puntos 1 y 2, nos describe en que casos estamos ante un inmueble en situación de fuera de ordenación.

12. Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de Abril de 1992, 25 de Enero de 1993 y 22 de Noviembre de 1994 (Aranzadi 4040/1992, 53/1993 y 8519/1994).

Art. 134 de LFOTU

“ 1. El Planeamiento deberá relacionar expresamente los edificios o instalaciones erigidos con anterioridad que quedan clasificados como fuera de ordenación por ser disconformes con el mismo.

2. No obstante lo señalado en el punto anterior, si algún edificio o instalación resultara disconforme con las previsiones del planeamiento y no apareciera en la relación expresa de edificios calificados fuera de ordenación, el Ayuntamiento resolverá expresamente, de oficio o a instancia de parte, sobre su situación jurídica, previa audiencia al interesado, bien declarando el edificio en régimen de fuera de ordenación o bien ordenando la modificación de las previsiones del planeamiento por el procedimiento correspondiente. “

2. La existencia de daño físico en la construcción que precise ser reparada. Es decir, que para el mantenimiento de las condiciones de habitabilidad y estabilidad sea necesaria la realización de determinadas obras. Estas obras no estarán encaminadas a conseguir una mayor comodidad u ornato, en consonancia con lo ya descrito para el caso de la ruina económica.

3. Que las obras necesarias para erradicar el daño excedan de las autorizadas a tenor de lo dispuesto en los puntos 3 y 4 del art. 134 LOFTU:

3. Salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen, no podrán realizarse en los edificios o instalaciones declarados fuera de ordenación obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las reparaciones que exijan la seguridad e higiene del inmueble.

4. Sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar desde la fecha en que se pretendiese realizarlas.

Sobre el carácter que deben tener las obras, estarán permitidas únicamente aquellas pequeñas reparaciones para devolver al edificio una condiciones adecuadas de habitabilidad (conservación, higiene y ornato). Por el contrario en ningún caso estarán permitidas obras de consolidación, entendiéndose como tales las que excedan de una reparación normal.

5.9. Dictamen

El informe concluirá sobre si el edificio puede considerarse en estado de ruina o no. Asimismo, dictaminará sobre su demolición o su rehabilitación, dentro de un plazo marcado.

Informará también sobre la necesidad o no de ordenar medidas provisionales tendentes a garantizar la seguridad, en tanto se rehabilita o se demuele.

El dictamen deberá prever los siguientes extremos, con el objeto de cumplir con los contenidos mínimos en la resolución del expediente, tal como marca el art. 23 RDU:

A. Dictaminar sobre la procedencia de la declaración del inmueble, en conjunto o una de sus partes, en estado de ruina (procediendo bien a su sustitución o bien a su rehabilitación).

El art. 226.5 de la LFOTU 10/1994 prevé que las edificaciones declaradas en ruina puedan ser sustituidas o rehabilitadas conforme al planeamiento, a diferencia de la legislación estatal que no prevé, salvo excepciones, la rehabilitación. (edificaciones de interés histórico artístico).

En el caso de que la declaración de ruina decreta la sustitución del edificio, art. 226.5 LFOTU, se procederá a su demolición.

Previamente el inmueble deberá ser desalojado, art. 24.3 del R. D.U.

Art. 24 del RDU.

Si se acordase la demolición del inmueble, se fijará asimismo el plazo en que haya de iniciarse. Si, además, hubiese peligro o riesgo inminente en la demora, la notificación dirigida a los ocupantes expresará el plazo para el desalojo del inmueble, con apercibimiento de desahucio por vía administrativa.

Los propietarios de terrenos, urbanizaciones y edificaciones, deben mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Ni este deber genérico de conservación, ni determinadas obligaciones concretas de hacer, en virtud de órdenes de ejecución, resultan exigibles, si el edificio se encuentra en situación de ruina.

Sin embargo, esa extinción del deber de conservar no es absoluta. Así, en aras a mantener la seguridad, es viable la imposición de reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional¹³.

B. Dictaminar sobre la improcedencia de declarar la situación de ruina, ordenando las medidas pertinentes destinadas a mantener la seguridad, salubridad y ornato públicos del inmueble de que se trate.

6. DICTAMEN DEL ARQUITECTO MUNICIPAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO

La declaración de ruina inminente, sumaria o extraordinaria, aparece debido al peligro inminente que representa dicho inmueble.

Los tres supuestos legales de estado ruinoso constituyen lo que puede conceptuarse como ruina normal, en el sentido de que su apreciación sólo es posible por el cauce procedimental ordinario o contradictorio, es decir, previo el fundamental trámite de audiencia. Así en la ruina inminente queda excluido el procedimiento ordinario o contradictorio.

13. Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de Junio y 23 de Julio de 1991 (Aranzadi 1961/1990 y 6285/1991).

Si existe urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario para asegurar la integridad física de los ocupantes y de terceras personas (art. 226.4 LFOTU y 26 y ss. del RDU).

Art. 26. De RDU

1. Cuando como consecuencia....., 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.

La tramitación para iniciar el procedimiento extraordinario sumario y los interesados, son los mismos que en el procedimiento ordinario.

El trámite de audiencia, obligado en el expediente de ruina si no se quiere provocar indefensión, deja de ser obligatorio en cuanto existiere urgencia en la demora¹⁴.

Iniciado el expediente, se pasa directamente a la fase de comprobación técnica.

El dictamen del arquitecto municipal deberá especificar si es posible el mantenimiento de la ocupación del inmueble (en su caso, previas las medidas de apeo o de apuntalamiento precisas), y continuación del expediente por sus trámites normales (no obstante, se señalará un programa de visitas periódicas que comprobaran el estado real de la edificación en cada instante), o si bien, lo que procede es la demolición de la edificación por imposibilidad de mantenerla en condiciones de seguridad para personas y bienes, durante la tramitación ordinaria de la ruina.

7. RESOLUCIÓN Y CONSECUENCIAS

Concluido el informe técnico, el expediente se resuelve. La resolución del expediente no se puede demorar más de 6 meses desde su inicio. En este procedimiento el silencio es negativo.

RDU Art. 22.

1. Concluso el expediente, los servicios municipales competentes elevarán propuesta con todo o actuado al órgano que tenga atribuida la competencia para la resolución definitiva.

3. No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde que se inicie el procedimiento de ruina hasta que se dicte la declaración pertinente, salvo causas debidamente justificadas.

14. Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de Octubre de 1990, 25 de Junio de 1991 (Aranzadi 7890/1990, 5253/1991).

A las consecuencias ya citadas cabe añadir las dos siguientes:

- En virtud del art. 25 del RDU, la declaración de ruina (en cualquiera de sus vertientes) comportará su inscripción en el citado registro cuando esto sea posible (si existe).

Art. 25 de RDU

La declaración de ruina comportará la inscripción de oficio de la finca afectada en el registro de edificación forzosa, cuando exista.

- La ruina es, además, causa de extinción del arrendamiento, tal como marca el art. 28 de la Ley de Arrendamientos Urbanos:

Art. 28 de LAU.

El contrato de arrendamiento se extinguirá, además de por las restantes causas contempladas en el presente Título, por las siguientes:

a. Por la pérdida.....

b. Por la declaración firme de ruina acordada por la autoridad competente.

8. TIPOS DE RUINA SEGÚN EL ALCANCE

El informe deberá definir con claridad cual es la parte del inmueble que se declara en ruina, puesto que ésta puede afectar a su totalidad o sólo a una parte, tal y como se deduce de los arts. 226 de la LFOTU y 23 de RDU.

Art. 226 de LFOTU.

1. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento.....

Art. 23 de RDU

La resolución del expediente habrá de contener alguno de los pronunciamientos siguientes:

a.-.....

b.- Declarar en estado de Ruina parte del inmueble cuando esa parte tenga independencia constructiva del resto, ordenando asimismo su demolición.

La ruina parcial queda reducida a una mera excepción, que solo puede darse en aquellos supuestos de construcciones complejas en las que sean claramente perceptibles dos o más cuerpos de edificación estructural y funcionalmente separables, independientes o autónomos, que permitan la segregación de la porción arquitectónica afectada por la ruina¹⁵.

Algunos autores no reconocen la ruina parcial y defienden que la ruina es siempre total, puesto que siempre afecta a la unidad predial. Entendiendo por unidad predial aquellos cuerpos funcional, estética y estructuralmente independientes.

15. Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de Marzo y 14 de Abril de 1978 (Aranzadi 1961/1990 y 6285/1991).

9. RUINAS EN EL ÁMBITO DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ARTÍSTICO

Representan un caso muy particular en el que no existe el supuesto de ruina urbanística. Un caso en el que, además, el procedimiento para la valoración de los edificios es muy singular (coeficientes de mayoración, etc.) y en el que la administración contrae ciertas obligaciones con el mantenimiento de esos bienes para la comunidad.

10. LA RESPONSABILIDAD DEL ARQUITECTO MUNICIPAL

La responsabilidad del órgano competente para la resolución no excluye la responsabilidad personal del arquitecto. Esta conclusión puede inferirse del deber de conocimiento técnico del arquitecto superior y de la confianza que ha de inspirar en el órgano encargado de la resolución, que normalmente resolverá en el sentido propuesto. La responsabilidad personal del técnico quedaría excluida cuando se resolviera en contra de su propuesta o en sentido distinto.

Cabe exigir la responsabilidad personal del arquitecto municipal, cuando producidos unos daños, se demuestra la concurrencia de dolo, culpa o negligencia grave, exigible en todo supuesto de responsabilidad. En modo alguno podrá exigirse responsabilidad por presunciones, sino que requerirá una prueba firme. Esta exigencia de prueba resulta indiscutible y será una exigencia derivada de la presunción de inocencia consagrado por el art. 24 del Texto Constitucional.

11. BIBLIOGRAFÍA Y AGRADECIMIENTO

Agradecimiento por su colaboración a Javier Sainz y Javier Serrada.

ABRISQUETA, Francisco. "Introducción a la responsabilidad civil en la construcción". En: *El concepto de ruina en su variante económica y física*, 1ª ed. Bilbao: Colegio de Arquitectos Vasco Navarro, 1994; pp. 7-22.

AGOUES MENDIZÁBAL, Carmen. *La responsabilidad del arquitecto Municipal*, 1ª ed. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997; 111 p.

ÁLVAREZ GANDARA, Alfonso. "El expediente de Ruina, visto desde el punto de vista del abogado en el ejercicio libre". En: *El informe de ruina*. Monografías 2. 1ª ed. Santiago de Compostela: Agrupación de Arquitectos Forenses. COAG, 1995; pp. 77-95.

ARROJO MARTÍNEZ, José María. "Declaración de ruina e informe de Ruina". En: *El informe de ruina*. Monografías 2. 1ª ed. Santiago de Compostela: Agrupación de Arquitectos Forenses. COAG, 1995; pp. 99-111.

FERRANDO CORELL, José V. "El dictamen técnico en el procedimiento de declaración de edificio ruinoso". En: *El informe de ruina*. Monografías 2. 1ª ed. Santiago de Compostela: Agrupación de Arquitectos Forenses. COAG, 1995; pp. 23-74.

GARCÍA VALCARCEL, Antonio. "Manual de edificación". En: *Derribos y demoliciones. Actuaciones sobre el terreno*, 1ª ed. Pamplona: Eunsa, 1995; 472 p.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Santiago. "Valoración de fincas Ruinosas". En: *Curso de Rehabilitación de Edificios*, 1ª ed. Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid; pp. 47-53.

ISPIZUA URIBARRI, Pedro. "El concepto de ruina en su variante económica y física". En: *El concepto de ruina en su variante económica y física*, 1ª ed. Bilbao: Colegio de Arquitectos Vasco Navarro, 1994; pp. 25-41.

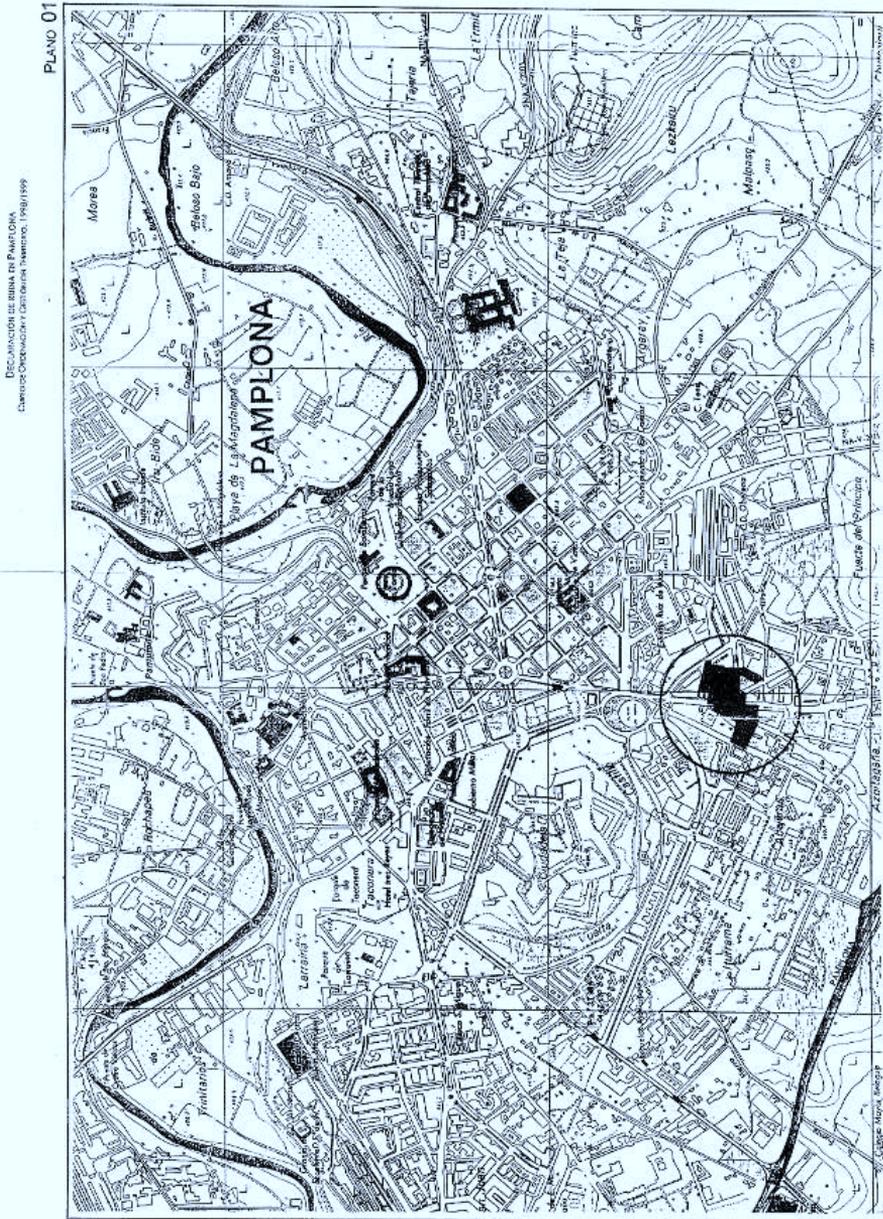
PUEYO SAN SEBASTIÁN, Luis. "Servidumbres del subsuelo". En: *El concepto de ruina en su variante económica y física*, 1ª ed. Bilbao: Colegio de Arquitectos Vasco Navarro, 1994; pp. 45-56.

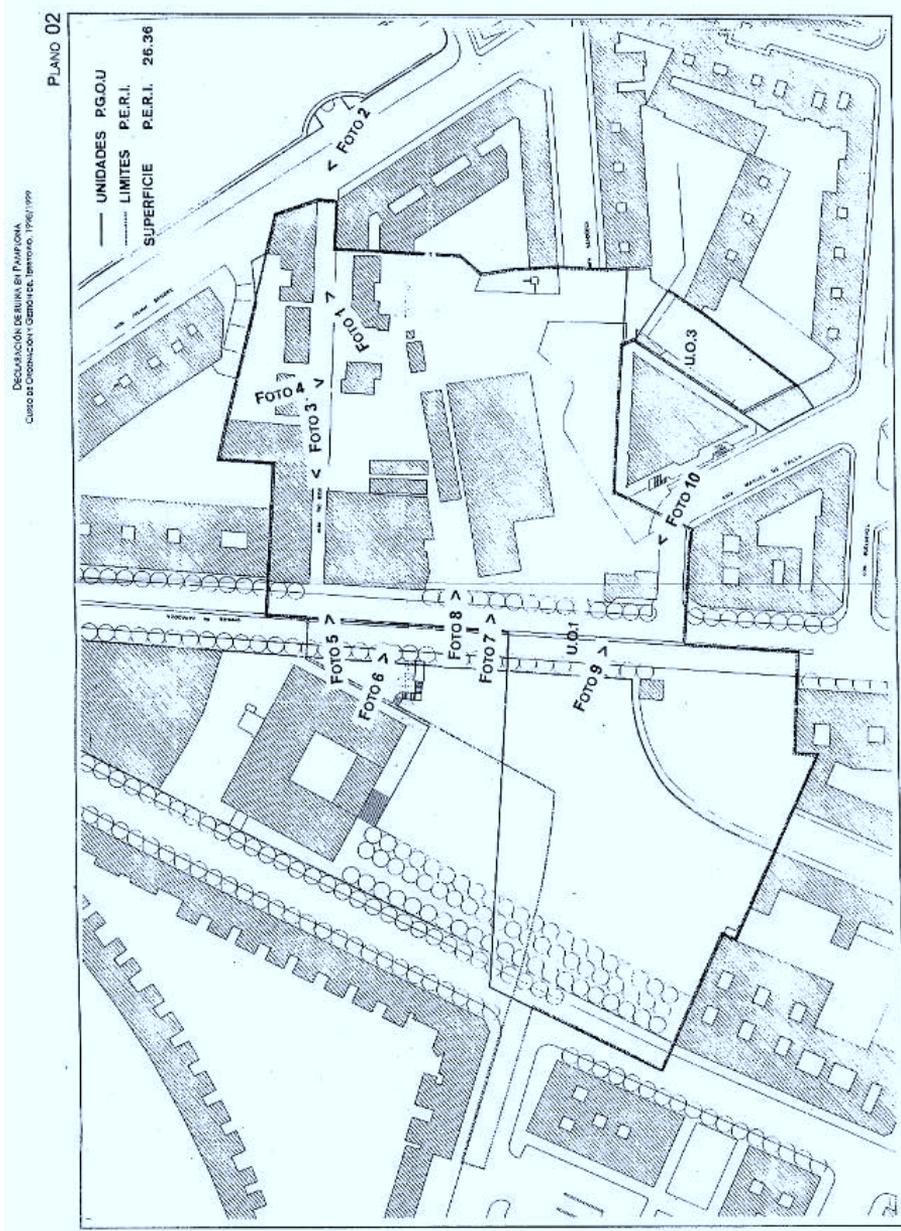
ROCA ROCA. *El Expediente contradictorio de Ruina*, 1ª ed. Madrid, 1962; 96 pp.

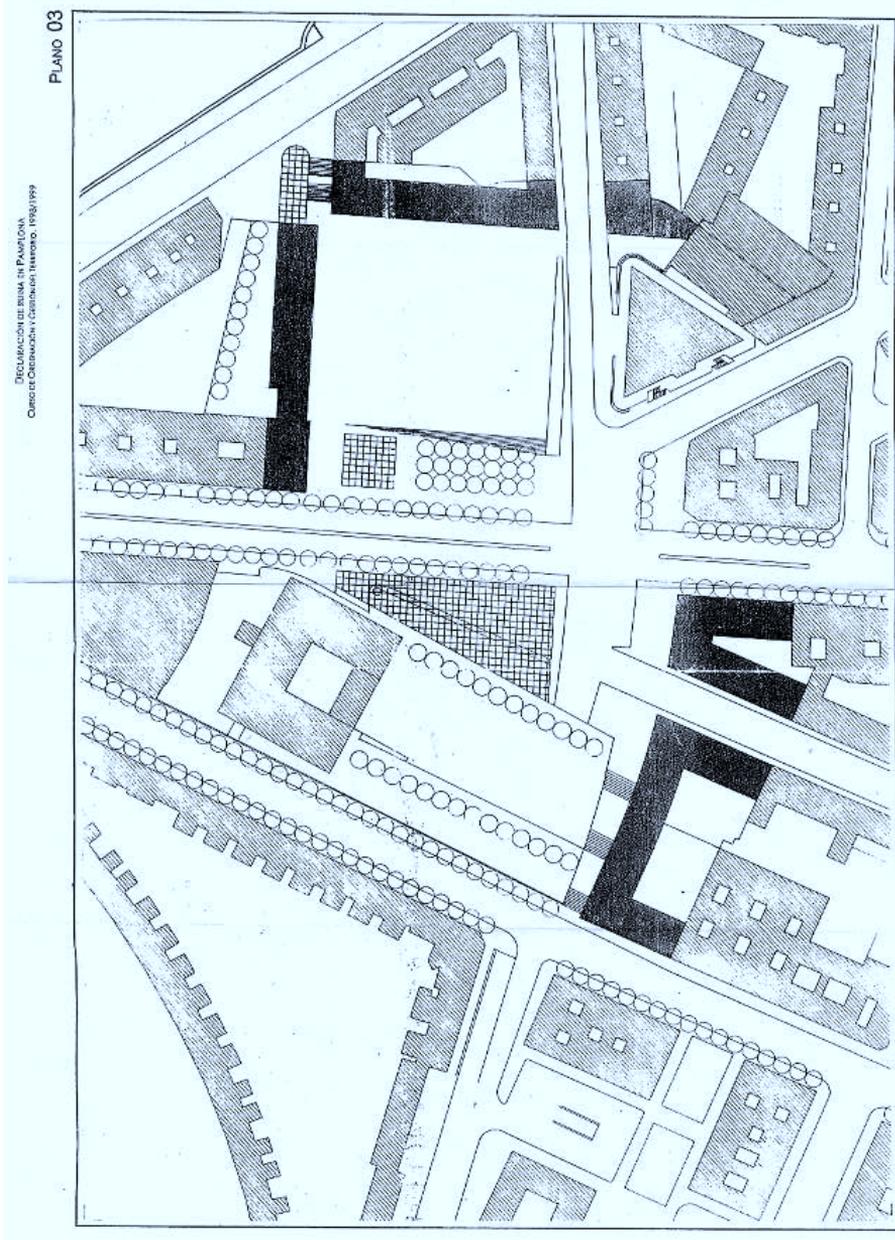
VALORACIONES INMOBILIARIAS. Centro de Estudios de Arte.

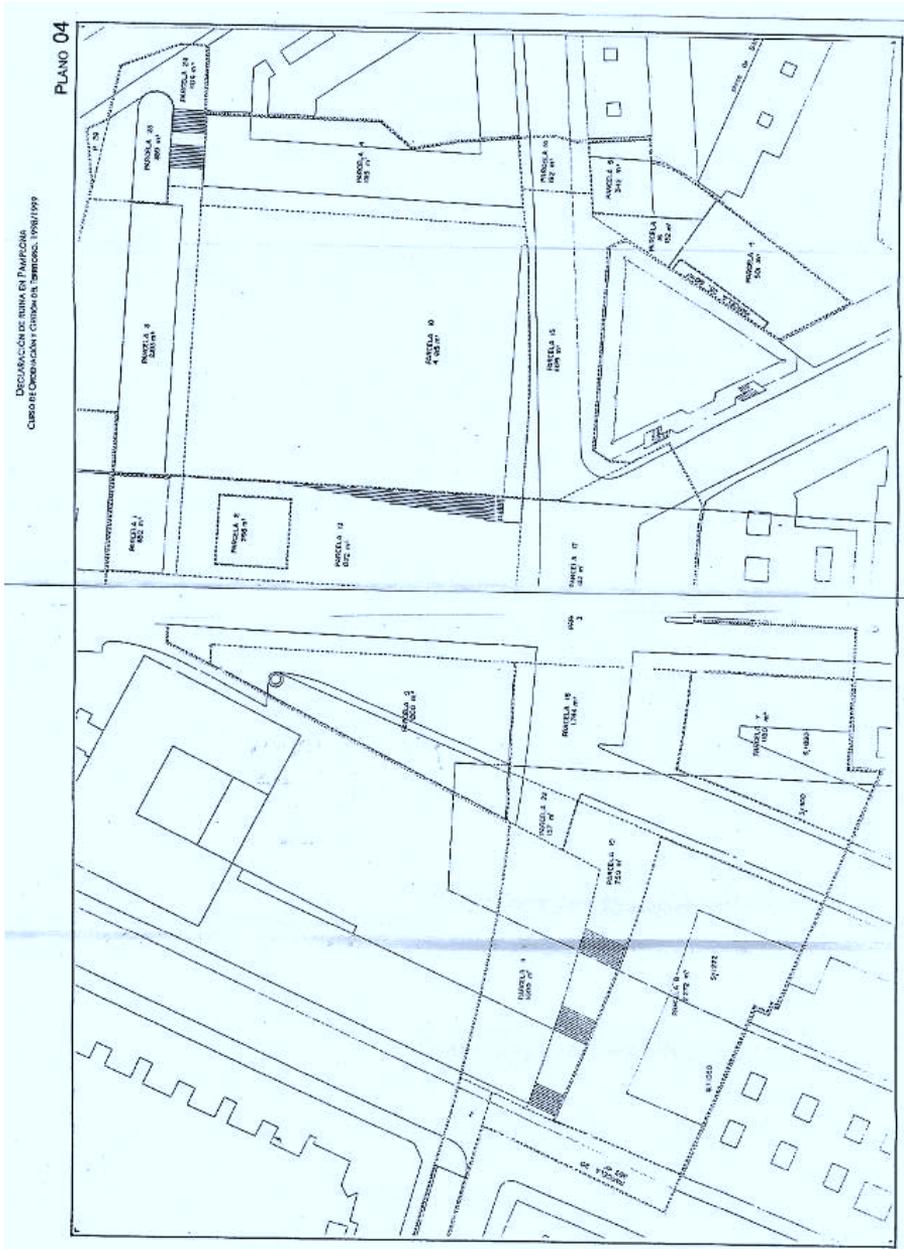
VILLARDAGA I ROIG, Jordi. "Ruina en las edificaciones. Actuaciones de los técnicos municipales en su apreciación". En: *El informe de ruina. Monografías 2*. 1ª ed. Santiago de Compostela: Agrupación de Arquitectos Forenses. COAG, 1995; pp. 23-74.

ANEXO 1. PLANOS









ANEXO 2. FOTOGRAFÍAS







