

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Recursos de Apelación n.º 705/1987. Sentencia de 24-10-1988

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.

RUINA INMINENTE.

Procedimiento de declaración.

Monumento Histórico-Artístico.

Consolidación. Desalojos. Resolución contratos de arrendamiento.

Medidas de seguridad.

Evaluación de daños

Excmos. Sres. MAGISTRADOS

PRESIDENTE D. Julian García Estartús

D. Paulino Martín Martín (Ponente) D. Francisco Javier Delgado Barrio

En la villa de Madrid, a veintiuno de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.

VISTO el Recurso de Apelación nº 705/87, interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 13 de abril de 1987, en los recursos acumulados nº 720 y 723/85 y 386/86, sobre declaración de ruina de edificio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Con fecha 26 de julio de 1985, la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza, dictó Resolución por la que desestimó el Recurso de Reposición interpuesto por los Sres. C. M. y D. M. y la Sra. S. R., contra la Providencia de dicha Alcaldía-Presidencia de 20 de mayo de 1985 que declaraba en estado de ruina inminente el edificio sito en la calle... y la calle..., de Zaragoza.

La Comisión Provincial del Patrimonio Cultural del Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, en 30 de mayo de 1985, acordó comunicar al Ayuntamiento que se daba por enterada del contenido de la Providencia de la Alcaldía de fecha 20 de mayo del mismo año que declaraba en estado de ruina el inmueble referido; y acordándose proceder sin demora a su consolidación por tratarse de un Monumento Histórico-Artístico declarado por Decreto de 17 de abril de 1972.

El Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo, por Resolución de 10 de julio de 1985, acordó proceder a la ejecución de las pertinentes obras de consolidación y abrir expediente contradictorio en averiguación del estado físico y de conservación del edificio. Resolución que fue impugnada por los Sres. D. M. y

C. M., quienes solicitaban la declaración de nulidad absoluta de pleno derecho de las disposiciones contenidas en dicha Resolución; peticiones que, previa denuncia de mora, fueron desestimadas presuntamente por silencio administrativo.

Por Acuerdo de 26 de febrero de 1986, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, desestima el Recurso de Reposición interpuesto por D^a M. J. S. R., contra el Acuerdo de la mencionada Gerencia de 23 de octubre de 1985 y por el que se declaró en estado de ruina el inmueble anteriormente descrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 183.2.a) y b) de la Ley del Suelo.

SEGUNDO. - Contra los referidos actos D. L. F. C. M., D. H. D. M. y D^a M. J. S. R., en su condición de arrendatarios de sendos locales de negocio sitos en la planta baja del edificio, interpusieron Recursos Contencioso-Administrativo (Rec. Acumulados n^o 720 y 723/85 y 386/86) ante la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Zaragoza, formalizando la demanda con la súplica, en síntesis, de que se dicte sentencia por la que se declaren nulos por no ser conformes a Derecho, la Resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza, de 20 de mayo de 1985, y la desestimatoria de 26 de julio de 1985 del Recurso de Reposición; así como los Acuerdos del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo de 10 de julio y 23 de octubre de 1985 y el desestimatorio de la reposición de 26 de febrero de 1986. Contestando la demanda el Ayuntamiento de Zaragoza, se opone a la estimación de los recursos interpuestos.

TERCERO. - El Tribunal dictó sentencia de fecha 13 de abril de 1987, cuyo fallo dice literalmente: «FALLAMOS: 1.º - Estimamos los recursos contencioso-administrativo n^o 720 y 723 de 1985 y 386 de 1986, deducidos en nombre y representación de los señores reseñados en el encabezamiento de la presente sentencia contra las Resoluciones de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza, de 20 de mayo de 1985, que declaró en estado de ruina inminente la casa sita en calles..., y... y de fecha 26 de julio del mismo año, desestimatoria de recurso de reposición formulado contra la anterior, y del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo del propio Ayuntamiento de 23 de octubre de 1985 que declaró en estado de ruina el citado edificio a tenor de lo dispuesto en el artículo 183.2 a) y b) de la Ley del Suelo, y de fecha 26 de febrero de 1986, desestimatorio de recurso de reposición articulada contra la anterior. 2.º - Anulamos las Resoluciones reseñadas en el anterior pronunciamiento en cuanto declararon el estado de ruina inminente, técnica y económica del edificio. 3.º - No hacemos expresa imposición de costas».

CUARTO. - Contra la anterior sentencia se interpuso el presente Recurso de Apelación, que fue admitido en ambos efectos, con emplazamiento de las partes ante este Tribunal, verificándose dentro de término; y no estimándose necesaria la celebración de Vista, presentaron las partes sus respectivos escritos de alegaciones.

QUINTO. - La parte actora o apelante formula su escrito de alegaciones de fecha 15 de diciembre de 1987, suplicando se dicte en su día sentencia estimando el recurso y revocando la sentencia

apelada por no hallarse ajusta a Derecho, y confirmando los acuerdos recurridos en instancia.

SEXTO. - Dado traslado a la parte apelada, los Procuradores Sr. E. F. N y Sra. R. C., formulan sus escritos de alegaciones de 5 de febrero y 15 de marzo de 1988, respectivamente y en los que suplican, el primero, se dicte sentencia por la que se desestime el Recurso de Apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza, confirmando en consecuencia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 13 de abril de 1987, estimándose los recursos jurisdiccionales interpuestos contra las Resoluciones recurridas y relativas al estado de conservación; y el segundo, se confirme la sentencia apelada, en base a sus propios fundamentos jurídicos.

SÉPTIMO. - Conclusa la discusión escrita, se señaló para votación y fallo la Audiencia del día 19 de octubre de 1988, habiéndose observado las prescripciones legales, y siendo Magistrado Ponente el Excmo. Sr. Paulino Martín Martín.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Impugnada en su totalidad la tesis mantenida por la sentencia estimatoria de la Sala de la Jurisdicción de Zaragoza, de 13 de abril de 1987 (recursos acumulados 720 y 723/85 y 386/86) en cuanto anula y deja sin efecto el Decreto de la Alcaldía de Zaragoza de 20 de mayo de 1985 (declaración de ruina inminente y otros extremos de la finca de autos) y del de la Gerencia Municipal de Urbanismo del propio Ayuntamiento de 23 de octubre de 1985 y 26 de febrero de 1986 (desestimatorio de la reposición) por los que se declaró la ruina (causas a y b, del artículo 183 de la Ley del Suelo) del mismo edificio, esto es la casa sita en la calle... y calle... de la ciudad de Zaragoza, la temática jurídica que plantea la presente apelación exige un análisis completo de la problemática debatida en instancia y que no es otro que analizar y ver -en toda su extensión- cual sea la conceptualización jurídica que merezcan las resoluciones municipales combatidas por los arrendatarios y moradores de la finca de autos, de propiedad municipal y declarada en ruina (en sus dos modalidades y en fechas sucesivas) por los acuerdos municipales recurridos.

SEGUNDO. - A efectos de clarificar los temas debatidos, debe dejarse constancia de que el Ayuntamiento de Zaragoza adquirió, mediante convenio expropiatorio, la finca con línea a la calle... y calle..., el 30 de diciembre de 1980, dado su interés artístico y con destino, al parecer, a Museo, declarado el edificio monumento histórico-artístico por Decreto de 17 de abril de 1972 (BOE de 29 de noviembre). Así las cosas y con independencia de informes anteriores sobre el estado de conservación, el 14 de mayo de 1985 el Arquitecto Sr. P. (encargado de la rehabilitación del edificio y autor en 1982 de un proyecto de consolidación y adaptación al nuevo uso, etc.) emite informe nuevo aludiendo a lo dicho en anterior de enero de 1984: «La presencia de inquilinos dentro del monumento impide los trabajos convenientes para una correcta estabilidad del mismo». Se insistía en que «el edificio

ya no está en condiciones de habitabilidad y es peligrosa su situación física, por lo cual urge el desalojo de los bajos comerciales».

Luego se añade «es razonable que si desde el primer momento de mi contacto con el edificio, planteaba que había partes enteras que debían ser demolidas parra salvar el resto, la situación, cuatro años más tarde, no ha hecho sino agravarse progresivamente. Los hundimientos de la cubierta de la calle... y el estado de fisuración de la casa, son síntomas inequívocos de ruina inminente que aqueja al edificio total, ya que el fallo de cualquiera de sus partes arrastraría en su derrumbe a todo el conjunto, incluido el torreón, que presenta desde antiguo fisuras importantes que no han producido todavía su caída por el apoyo que le prestan las citadas edificaciones adyacentes.

La situación es ya insostenible y con absoluta independencia del posible uso futuro del monumento, su conservación y lo que es más importante, la evitación del grave riesgo que para las vidas humanas supone el estado en que hoy se encuentra, recomienda el desalojo inmediato previa declaración de ruina inminente para proceder sin demora a su consolidación».

El juicio pericial expuesto fue hecho suyo por el Arquitecto Jefe de la Sección del Patrimonio Histórico-Artístico de la Gerencia Municipal (folio 5 del expediente), y sin duda, el contenido de tales dictámenes se integran -le sirven de fundamento- en el Decreto de la Alcaldía que declaró la ruina inminente de la finca, ordenó el desalojo, y medidas complementarias de vallado, etc.; así como comunicación a la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural de la Diputación General de Aragón, dándole cuenta. Dicho organismo, el 6 de julio de 1985, oficia para decir que debía procederse, sin demora, a la consolidación del edificio (traslado de lo acordado en la sesión del 30 de mayo del citado organismo). Lo expuesto, sin duda, es suficiente para declarar que la Alcaldía de Zaragoza no se excedió de sus facultades en base de lo dispuesto en el n° 4 del artículo 183 de la Ley del Suelo y artículos 26 y 27 del Reglamento de Disciplina Urbanística, sin que descalificare tal proceder el hecho jurídico de que el edificio no iba a demolerse sino que por su calificación de bien protegido, dadas sus características histórico-culturales, debía ser conservado mediante obras de rehabilitación que exigían la realización de otras previas de apeo, vallado, etc., incompatibles con la permanencia de ocupantes en el edificio, no sólo por el peligro real a que estaban expuestos, sino por la imposibilidad material de realización de las obras necesarias. Por eso, entendemos que el Decreto -así como el denegatorio de la reposición- que declaró la ruina inminente, está plenamente de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico.

TERCERO. - La declaración de ruina inminente al amparo del precepto dicho -y sin expediente contradictorio- no era título administrativo idóneo a efectos del planteamiento en vía civil de la resolución de los contratos de arrendamiento, que sin perjuicio de la indemnización que fuera procedente (la Sala ha dicho que, en todo caso, la declaración de ruina supone la inclusión del edificio en el Registro de Solares a todos los efectos, incluida

la posible indemnización artículo 25 del Reglamento de Disciplina Urbanística y Sentencias de 22 de mayo de 1984, 19 de diciembre de 1986, 11 de julio y 17 de noviembre de 1987, etc.) el uso de vivienda o local de negocio en el edificio era incompatible con el uso a que iba a destinarse el inmueble e, incluso con las previsiones previstas (prohibición de carteles o anuncios, etc.) en la Ordenanza especial. Por eso, dadas las especiales circunstancias concurrentes en el inmueble (edificio calificado como histórico-artístico y a conservar en su integridad mediante rehabilitación) la orden de incoación del procedimiento, por los trámites normales del expediente contradictorio aparece justificado, sin que se vislumbre una intencionalidad tortuosa al margen de los fines que amparan la actuación administrativa con el deseo o finalidad de privar a los arrendatarios de la posible indemnización, dado que como se ha dicho, en los supuestos de declaración de ruina la indemnización no está descartada, sino que es exigible, al existir identidad objetiva, en la misma forma o modo que en los supuestos de inclusión en el Registro de Solares. Y es indudable además, que el edificio de autos, aún adquirido con una finalidad de adscripción a un servicio municipal y mediante convenio con los anteriores dueños, aun no está jurídicamente afectado al servicio público (Museo) y por ello su calificación jurídica es la de bien patrimonial, por lo que la declaración de ruina pretendida en expediente contradictorio, le resultaba necesaria como presupuesto procesal de una decisión de la jurisdicción ordinaria sobre la pervivencia de los arrendamientos; y tal planteamiento pues, no entraña el uso de facultades que le son propias a la Administración municipal para otros fines, ni se vislumbra abuso de derecho o fraude procesal en la forma de proceder, en este caso, del Ayuntamiento de Zaragoza.

CUARTO. - Por lo que desde el punto de vista formal (incoación y cumplimiento de los trámites esenciales en el procedimiento contradictorio normal, etc.) no cabe objeción al actuar municipal, ya que ni siquiera se alega la indefensión como motivo de nulidad (fueron oídos todos los interesados), ni cabe por el hecho jurídico de ser el Ayuntamiento titular dominical del inmueble, desapoderar a la Corporación municipal de una competencia «ex lege» en materia de policía de la edificación en todo caso, unido a que no cabe confundir la situación jurídica del titular determinado del órgano administrativo con el órgano mismo, pues es indudable que al primero pueden afectar causas de abstención (en razón de la circunstancias que la ley señala, artículos 20 y 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo...) como autoridad o funcionario, pero permaneciendo intacta la atribución que la Ley asigna al órgano (artículos 4 y 40 de la propia Ley). Por ello carece de toda base jurídica la objeción que en tal sentido se formula en la demanda.

QUINTO. - Es destacable que desde una perspectiva material, no se formula objeción sería alguna, a la declaración de ruina por concurrir en el conjunto del edificio de la calle... y calle..., las causas a) y b) del nº 2 del artículo 183 de la Ley del Suelo, hasta el punto de no ofrecer los actores, prueba pericial de parte que se ponga a los informes oficiales. En estos -y en particular

el emitido en el Servicio de Arquitectura del Patrimonio Histórico-Artístico- aparecen descritos los graves desperfectos que presenta el edificio: Estado grave en cubiertas con degradación de la estructura sustentante, altura de brechas y hundimientos de zonas afectadas que se localizan en la crujía recayente a... y en la calle..., b) agrietamiento y fisuraciones generalizadas por todo el edificio, con especial gravedad en: a') Torre, con grietas verticales en toda su altura horizontales con despegue entre muro y el forjado de última planta; pero la parte en peor estado es la correspondiente a..., las fachadas tienen graves problemas de estabilidad, presentando fuertes agrietamientos con desplazamientos y peligro de vuelco de las partes afectadas, especialmente en la fachada interior. c) Excesivas deformaciones en hundimientos de forjados; problemas de humedades generalizadas a todo el edificio. Estado general de abandono y alto grado de degradación, afectando a elementos estructurales, constructivos e instalaciones.

En conclusión se establece que el costo de reparación del edificio, supera ampliamente el 50% del valor del mismo. Se alude a unos supuestos de obra del Proyecto de Reconversión de junio de 1982 (y sucesivos) con cifras muy elevadas (estricta consolidación por 64.257.203 pts.) con superación, en mucho, del valor del mismo.

Por otra parte, se afirma que los daños no son reparables con los medios ordinarios, dada la degradación y estado de los elementos estructurales y constructivos. La reparación supone su sustitución, en unos casos, y reconstrucción en otros. Por ello se dan los supuestos de declaración de ruina previstos en los apartados 2 a) y b) del artículo de la Ley. En definitiva, las conclusiones de los informes técnicos que se integran en el contenido del acuerdo municipal declaratorio de la ruina y como tal, se muestra acomodado al Ordenamiento, sin que por la parte oponente se haya aducido, incluso, argumentos jurídicos que descalifiquen la decisión municipal, eminentemente técnica y como se ha dicho faltan informes periciales contrarios.

SEXTO. - Por otra parte la Sala ha dicho (por todas la sentencia de 23 de septiembre de 1988) que el hecho jurídico de la inclusión de una finca en un conjunto histórico-artístico, o la declaración individual en Catálogo, etc., no enerva sin más, una posible declaración del estado de ruina de un edificio (como expresión de una situación de hecho) no lo es menos que antes y después de la Ley 16/85 sí incide directa y principalmente en el ámbito de la ejecutividad; dado que en dicho ámbito de aplicación, la decisión sobre demolición o rehabilitación, en su caso, vendrá predeterminada por la norma u Ordenanza especial, pues no puede olvidarse que el Ayuntamiento no tiene atribuida la competencia exclusiva, sino que es concurrente con la legalmente atribuida a los órganos específicos de ejecución de la política y administración del Patrimonio Histórico-Cultural. Doctrina, por otra parte, acorde con la contenida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de enero, 5 de junio y 29 de octubre de 1985, dictadas al amparo de los artículos 3 y 34 y concordantes de la

Ley de 13 de mayo de 1933 y Decreto de julio de 1958, artículos 6 y concordantes.

Finalmente queremos dejar constancia de que el Tribunal, al exponer su tesis, se ha movido conscientemente conforme al esquema que se ha trazado (respetando los límites de los principios de congruencia y contradicción) en razón de la libertad dialéctica de desarrollo que le es propia, así como teniendo presente la calificación que a los hechos debatidos se le atribuye, conforme a una doctrina jurisprudencial reiterada y de la que son expresión las Sentencias de 14 de junio de 1977 y 28 de abril de 1988, etc.

SÉPTIMO. - En cuanto a las costas, es procedente la no declaración, al amparo de lo previsto en el artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción.

VISTOS los artículos que se citan y los demás de general aplicación.

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el Recurso de Apelación nº 705/87, promovido por el Procurador Sr. M. G., en nombre y representación del Ayuntamiento de Zaragoza, contra la Sentencia dictada por la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Territorial de la ciudad dicha, de 13 de abril de 1987, la que revocamos dejándola sin efecto. Y en consecuencia, debemos desestimar y desestimamos el Recurso Contencioso-Administrativo nº 720/85 y acumulados, interpuesto por los Procuradores Sr. A. y J., en nombre y representación de Doña M. J. S. R., D. L. F. C. M. y D. H. D. M., contra el Decreto de la Alcaldía de Zaragoza de 29 de mayo de 1985 y el de 26 de junio del mismo año, desestimatorio de la reposición y contra los Acuerdos del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 23 de octubre de 1985 y el de 25 de febrero de 1986; acuerdos todos ellos válidos y eficaces por ser conformes al Ordenamiento Jurídico. Y sin expresa declaración sobre costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.