

EDIFICIOS RUINOSOS EN EL DOMINIO PUBLICO ESTATAL DE LAS PLAYAS

(Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1984)

*SUMARIO: I. Introducción.—II. Antecedentes y planteamiento de la cuestión.—
III. La sentencia del TS del 22-9-84.—IV. Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 132.2 de la Constitución Española consagra la demanialidad de las playas y nos remitimos al trabajo publicado por Fernando SAINZ MORENO en esta REVISTA, núm. 99, titulado *Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre*, y a la amplia bibliografía que cita.

En el indicado trabajo se contempla la problemática que plantea la existencia de enclaves privados en las zonas de playas, es decir, playas que conservando el carácter de tales soportan, sin embargo, edificaciones de titularidad privada.

El Profesor SAINZ MORENO se preguntaba si a partir de la entrada en vigor de la Constitución, los terrenos privados que se encuentren en la anterior situación habían pasado a incorporarse al dominio público estatal, sin más, a modo de confiscación, o, por el contrario, y por imperativo del artículo 33.3, de la propia Constitución Española, era preciso, en todo caso, la indemnización previa, lo cual, además, entronca con nuestra tradición jurídica de respeto a los derechos adquiridos.

Concluye el Profesor SAINZ MORENO con una fórmula conciliatoria, apoyada en la disposición transitoria segunda, párrafo 3.º, de la Ley de Costas de 1969, entendiendo que si practicado el deslinde de las playas quedan situados dentro de ellas terrenos antes considerados privados, y ahora de maniales por imperativo del artículo 132.2 de la Constitución Española, cabe actuar en función de una doble alternativa:

a) La Administración debe ejercitar las pertinentes acciones reivindicatorias, pero si los titulares se allanan, podrán solicitar la concesión que legalice su situación, siempre que ello no represente perjuicio notorio para los intereses públicos.

La edificación levantada en estos terrenos, con anterioridad, queda calificada como fuera de ordenación, con todas las consecuencias previstas en el artículo 60 de la Ley del Suelo, no pudiendo ordenarse la demolición singular si no son previamente expropiados; sin embargo, en este punto debemos advertir que la sentencia del Tribunal Supremo, objeto del presente comentario monográfico, como veremos posteriormente, apunta hacia

una posible demolición de estas edificaciones por poder ser tipificadas en situación de ruina urbanística.

b) Si la Administración estima que la subsistencia de esas situaciones perjudica el interés público, que exige la erradicación de las mismas, entonces tendrá que proceder a la expropiación pagando el correspondiente justiprecio.

Pues bien, expuesto lo anterior, y en conexión con ello, vamos a entrar en la materia de la sentencia objeto de nuestro comentario; ello es la problemática que plantea la posible situación de ruina de esas edificaciones sitas en las playas, con especial referencia al juego de las competencias concurrentes municipales en este tipo de expedientes, que pueden tener un importante papel en la empresa común de coadyuvar a la recuperación del dominio público de las playas, que debe quedar libre y expedito de construcciones privadas.

II. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Telde (Gran Canaria), por acuerdo de 21 de diciembre de 1982, declaró en estado de ruina un conjunto de cerca de treinta edificaciones, situadas en la importante playa de Melenara, luego de seguirse los oportunos expedientes contradictorios.

Entendía el Ayuntamiento, en síntesis, que se daban las circunstancias de ruina económica y ruina urbanística, previstas en el artículo 183 de la Ley del Suelo, señalándose especialmente el carácter de suelo no urbanizable y de bien de dominio público que tienen los terrenos de la playa ocupados por edificaciones de particulares.

El artículo 183 de la vigente Ley del Suelo tipifica, en su número 2, diversas causas de ruina que la Doctrina ha denominado ruina técnica, ruina económica y ruina urbanística, en correspondencia con los apartados *a)*, *b)* y *c)* de dicho precepto, supuestos que actúan independientemente, bastando que exista uno sólo para que se pueda adoptar legítimamente tal declaración.

En el supuesto que nos ocupa los motivos de ruina que se tuvieron en cuenta fueron la llamada ruina económica y la ruina urbanística.

Se consideraba que existía ruina económica porque el coste de las obras de reparación eran superiores al valor de las edificaciones, con exclusión del terreno, que además era la propia playa, por lo cual en ningún caso podía valorarse.

Pero más importancia tiene, en el orden jurídico, y sobre todo a los efectos de este comentario, la valoración de la llamada ruina urbanística, también señalada por el acuerdo municipal.

El artículo 183.2 de la Ley del Suelo, en su apartado *c)*, tipifica como motivo de ruina las «circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble».

Estimaba el Ayuntamiento que en los supuestos de que la edificación existente, cual era el caso, esté en disconformidad absoluta y radical con el ordenamiento vigente, entonces tales construcciones no determinan la mera situación de fuera de ordenación, prevista en el artículo 60 de la Ley del Suelo, sino que obliga a la demolición del inmueble, por ruina urbanística, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 183.2. c) de la Ley del Suelo.

En efecto, todas las edificaciones declaradas en ruina por el Ayuntamiento de Telde eran clandestinas, erigidas sin licencia de construcción y sin concesión estatal previa, aunque algunas figuraban inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de particulares y, además, todas esas edificaciones se ubicaban en terrenos considerados, desde el punto de vista urbanístico, como suelo no urbanizable, con la particularidad que nunca podrían tener otra calificación, por ser la playa misma zona demanial pública.

También jugaban otras circunstancias que podían integrarse en el aludido apartado c) del artículo 183 de la Ley del Suelo, dado que esas construcciones no sólo estaban en disconformidad radical y absoluta con el ordenamiento urbanístico, por su situación, sino también por sus condiciones intrínsecas, habida cuenta que no observan los mínimos requisitos higiénico-sanitarios, lo cual es también materia propia de la competencia urbanística, véase el artículo 3.4. f) y el título IV de la vigente Ley del Suelo.

Finalmente habría que añadir, también como razones urbanísticas que aconsejaban la declaración de ruina, el peligro próximo y grave de contaminación del mar, con riesgo para los usuarios de la playa, dado que al carecer de alcantarillado se producían filtraciones de aguas negras en la arena de la playa, por lo que el Ayuntamiento vino sosteniendo que no sólo existía ruina económica y urbanística, sino que además debía tener carácter urgente, inminente, conforme resulta del artículo 183.4 y 5 de la Ley del Suelo.

Digamos, antes de pasar al análisis de la Sentencia recaída, que la competencia urbanística municipal sobre construcciones en zona marítimo-terrestre y en zona de playas es indiscutible, según reiterada jurisprudencia, y una de sus manifestaciones es la intervención a través del otorgamiento de licencias y otra, igual de típica, es la declaración de ruina, debiendo citarse, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1967, *Aranzadi*, referencia 5211.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 1984, CONFIRMATORIA DE LA SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA AUDIENCIA TERRITORIAL DE LAS PALMAS, DE 26 DE DICIEMBRE DE 1983

El acuerdo municipal de declaración urgente de ruina económica y urbanística fue impugnado, por los propietarios, ante la Sala de lo Contenci-

cioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Las Palmas, recurso 124/83, dictándose sentencia de 26 de diciembre de 1983, desestimatoria del recurso, por lo cual se interpuso contra la misma apelación ante el Tribunal Supremo, que dictó sentencia confirmatoria de la de primera instancia, en 22 de septiembre de 1984, que lleva la referencia de *Aranzadi* 4539/84.

De la sentencia de primera instancia, aceptada en lo sustancial por el Tribunal Supremo, cabe transcribir el siguiente e importante

CONSIDERANDO: Que ocurre además con dicha causa la prevista en el apartado c) del mismo número y artículo, dado que tal construcción realizada dentro de la misma arena de la playa, se aparta radicalmente de las exigencias urbanísticas de carácter mínimo por motivos de habitabilidad y salubridad, al no contar con servicios adecuados de evacuación de aguas fecales y residuales, y constituir un peligro de contaminación para la playa donde está ubicada y para sus usuarios, al que no se puede poner remedio mediante la realización de obras, dado que las playas constituyen zona demanial pública, y la construcción declarada ruinoso no está amparada por concesión alguna, ni es posible otorgar licencia municipal legalizándola por estar ubicada, no sólo sobre terreno no urbanizable, según el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, sino sobre un bien de dominio público destinado al uso público, como son las playas (art. 339.1 del Código Civil), dominio que, además, es inalienable e imprescindible incluso por mandato constitucional (art. 132.1 y 2 de la Constitución de 1978), estando exceptuados dichos bienes de la inscripción en el Registro de la Propiedad (art. 5 del Reglamento Hipotecario), lo que hace superflua cualquier alegación de inscripción de dominio respecto de ello en este proceso (sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1981), siendo ese uso público de las playas contrario a cualquier utilización privativa y permanente de las mismas, habiendo llegado la jurisprudencia en casos extremos, como el que nos ocupa, a calificar las deficiencias en cuanto a salubridad e higiene, entre los motivos que puedan justificar una declaración de ruina, por aplicación de lo previsto en el apartado c), número 2, de los artículos 170 y 183, de las respectivas Leyes del Suelo de 1956 y 1976 (sentencias de 9 de diciembre de 1981 y 26 de enero del mismo año).

El Tribunal Supremo, por sentencia de 22 de septiembre de 1984, *Aranzadi*, referencia 4539/84, acepta, en lo sustancial, los considerandos de la sentencia apelada, y de la misma transcribimos este fundamental

CONSIDERANDO: Que las alegaciones formuladas no desvirtúan los razonamientos recogidos en los considerandos de la sentencia recurrida —aceptados, en lo sustancial, por esta

Sala—, en los que se efectúa una ponderada apreciación de los hechos objeto del debate y se aplican rectamente las normas atinentes al caso del pleito, llegando con acierto a la conclusión de que el inmueble debe ser declarado en estado ruinoso, al estar comprendido en los supuestos previstos en los apartados *a)* y *c)* del artículo 183, núm. 2, del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976; bastando con reiterar, al decidir el presente recurso de apelación, que en las actuaciones se acredita la pertinente inclusión en los referidos preceptos (en relación también con el núm. 5 del artículo expresado) de la finca de autos situada en terreno no urbanizable, por no contar la misma —como ya se consigna en los Considerandos tercero y cuarto de la sentencia apelada— con servicios adecuados para la evacuación de aguas fecales y residuales (al no tener conexión con servicio de alcantarillado y carecer de fosa sanitaria debidamente construida) y, además, constituir, por dicho motivo, un manifiesto peligro de contaminación en la actualidad para la Playa de Melenara y sus usuarios.

IV. CONCLUSIÓN

Consideramos muy importantes las sentencias citadas, claramente inspiradas en los nuevos aires provenientes del artículo 132.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, y abren nuevos cauces en la lucha por la defensa y recuperación del demanio público de las playas, en cuya importante empresa deben colaborar y coordinar actuaciones, desde sus respectivas posiciones, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, que deben contar, por supuesto, con la actitud también colaboradora de los Registradores de la Propiedad.

La declaración de ruina en función del supuesto *c)* del artículo 183 de la Ley del Suelo, «circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble», es la aportación más sugerente e importante de las sentencias que estamos comentando, es decir, la aceptación de la llamada ruina urbanística, que puede dar mucho juego desde el punto de vista práctico, en la libre recuperación del demanio de las playas.

Efectivamente, las sentencias objeto de este comentario no dudan en aceptar la tesis municipal referente a la existencia de ruina urbanística, desde una triple perspectiva:

a) Disconformidad absoluta y radical de los edificios con el ordenamiento vigente, puesto que se ubican en suelo no urbanizable, por naturaleza, como es la playa.

b) Gravísimas deficiencias en cuanto a salubridad e higiene de las construcciones, citándose las sentencias del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1981, Ar. ref. 5374, y la de 26 de enero de 1981, Arz. ref. 1020, como importantes precedentes.

Añadimos que no debe olvidarse que la perspectiva sanitaria y la necesidad de proteger la salud pública está en el origen de todo el Ordenamiento Urbanístico.

Hasta fechas recientes, la aprobación de los Planes de Urbanismo estaban atribuidas a la Comisión Central de Sanidad Local.

c) Peligro próximo y grave de contaminación del mar, por existir filtraciones de aguas negras en la arena de la playa y, en este punto, cabe decir que el Municipio estaba obligado a intervenir, además, por imperativo constitucional, dado el tenor del artículo 45.2 y 3, de la Constitución Española, que consagra la defensa de la utilización racional de los recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y restaurar el medio ambiente, y tampoco podemos olvidar que el artículo 347, bis, del vigente Código Penal, tipifica como delito contra la salud pública y el medio ambiente, los vertidos a las aguas marítimas que supongan peligro para la salud de las personas.

Juan RODRÍGUEZ DRINCOURT

Abogado del Ilustre Colegio de Las Palmas
Técnico-Urbanista.