

LA DECLARACION DE RUINA ECONOMICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

Por
FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA DETERMINACIÓN DEL VALOR ACTUAL DEL EDIFICIO (VAE): 2.1. *Consideraciones previas.* 2.2. *Concepto de valor actual.* 2.3. *Concepto de edificio y de plantas afectadas.*—3. EL CÁLCULO DEL VAE: A) *Descripción general del edificio y de su estado de conservación.* B) *Cálculo del valor de reposición o de reemplazamiento.* C) *Aplicación de los coeficientes de depreciación.* D) *La exclusión del valor del terreno.* E) *Conclusión.*—4. LA VALORACIÓN DEL COSTE DE LAS OBRAS DE REPARACIÓN: A) *Obras necesarias para la habitabilidad del edificio.* B) *Obras necesarias para la seguridad del edificio.* C) *Obras de adaptación a la normativa vigente.* D) *Otras partidas incluíbles.*

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 247.2.a) del actual Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1) recoge casi literalmente el texto contenido en los antiguos artículos 170.2.b) y 183.2.b) de las Leyes de 1956 y 1976, respectivamente, sobre el supuesto de la llamada «ruina económica». Una construcción se encuentra en tal estado cuando «el coste de las obras necesarias sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas». El artículo 247.2.a) introduce una variación (aparte del cambio de sitio —este supuesto pasa del segundo lugar al primero en la lista de casos de ruina— y de terminología —se habla de coste de las obras necesarias en lugar de coste de la reparación—) al precisar que de dicho valor «queda excluido... el del terreno», precisión ésta que, aunque no se recogía en el texto de los artículos correspondientes de las leyes anteriores, estaba ya plenamente consagrada en la práctica jurisprudencial (2).

La ruina económica, «sancionada ya en las Ordenanzas Municipales y en la jurisprudencia» (3), parece asentarse de un modo firme en nuestro derecho urbanístico. Esta expresión con la que se denomina a este supuesto legal de declaración de ruina, pese a no aparecer en el texto de la Ley, puede ser considerada como muy acertada, ya que de lo que se trata en

(1) Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) («BOE» núm. 156, de 30 de junio de 1992).

(2) J. V. FERRANDO, *Edificios ruinosos (supuestos de declaración y procedimiento)*, 3.ª ed., Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1994, pág. 200. El Reglamento de Disciplina Urbanística ya lo recogía en el artículo 13.2, actualmente derogado.

(3) Ver J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Suelo*, 6.ª ed., Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1993, pág. 1859.

este caso es de realizar un cálculo económico a través de la estimación de dos variables: coste de las obras y valor actual del edificio. Es por ello que algún autor (4) lo haya calificado como «la causa considerada más objetivable por cuanto es susceptible de cuantificación y, por ello, a la que se tiende cuando se trata de comprobar el hecho ruinoso o no de una edificación». Esto, que resulta innegable, no ha de hacernos olvidar que la determinación de los dos conceptos que forman su contenido: coste de las obras necesarias y valor actual del edificio, presenta una serie de problemas interpretativos muy interesantes para el jurista, de tal modo que no sería exagerado hablar de conceptos jurídicos indeterminados de la misma manera que lo hace el TS para la ruina en general, máxime si se tiene en cuenta que, aunque el artículo 13 del Reglamento de Disciplina Urbanística (de ahora en adelante, RDU) los precisaba, la suspensión de su aplicación en 1978, con su derogación posterior en 1993 (5), vino a crear un vacío legal que debió llenarse con la labor creadora del juez.

Por lo tanto, la ruina económica pasa a constituirse como «un caso de ruina legal por el carácter antieconómico de la reparación de la construcción» (6), cuya apreciación «se reduce a un problema de hecho, centrado en la valoración comparativa de dos elementos: reparación y edificio» (7). Al estudio de ambos conceptos vamos a dedicar la mayor parte del presente trabajo, cuya base principal va a residir en la jurisprudencia del TS aparecida en los años que llevamos de esta década.

2. LA DETERMINACIÓN DEL VALOR ACTUAL DEL EDIFICIO (VAE)

2.1. Consideraciones previas

Es de sobra conocida la polémica que sobre la teoría del valor de los bienes habían mantenido los economistas clásicos en tiempos pasados (8). Enfocando este problema desde un punto de vista más profano, podríamos decir que la primera idea que se nos viene a la cabeza cuando nos hablan del valor de un bien hace referencia a la cantidad de dinero que una persona interesada en el mismo está dispuesta a pagar para adquirirlo. Dicho un poco más seriamente, su valor vendría determinado por el precio que alcanzase dicho bien en una economía de mercado (es decir, en el punto de confluencia entre oferta y demanda).

El problema de tener en mente estos principios es que cuando uno se

(4) Vid. J. V. FERRANDO, *op. cit.*, pág. 173.

(5) Sobre este particular puede consultarse J. GARCÍA-BELLIDO, *Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística*, «RDU», núm. 89, 1984, pág. 73, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, Ed. El Consultor, Madrid, 1993, pág. 200.

(6) S. de 2 junio 1992, Ar. 4808.

(7) S. de 29 octubre 1991, Ar. 8184.

(8) Ver SAMUELSON/NORDHAUS, *Economía*, 12.ª ed., Ed. McGraw Hill, México, 1986, págs. 502 y ss.

acerca por primera vez al texto del artículo 247.2.a), se piense al leerlo, como fue mi caso, que cuando la Ley habla de VAE está refiriéndose al precio que se podría pagar para adquirir el edificio por parte de una empresa o un particular interesado en comprarlo, en el momento de enjuiciarse su presunta situación de ruina. Pensando de esta manera, como yo pensé en su momento, cometeríamos un error. El VAE del artículo 247.2.a) no se corresponde con el que pueda tener en el mercado libre (9). El motivo de esta manera de proceder, que puede parecer extraño al principio, es explicable si tenemos en cuenta que su fijación sería extremadamente difícil si intentásemos ceñirnos a su precio en el mercado, y ello por las siguientes causas:

1.ª) No debemos olvidar que, en este caso, no se trata de calcular el valor de mercado de una categoría abstracta de bienes: edificios con unas determinadas condiciones, con tantas alturas, tantos metros cuadrados por piso, en una zona concreta de una determinada ciudad, sino de establecer el valor concreto de un determinado edificio, de una edad y características precisas, y, lo más importante, sobre el cual pende una posible declaración de ruina porque su estado en cuanto a condiciones de seguridad y estabilidad está puesto en duda. Un inmueble con esta «tarjeta de presentación» podemos decir sin exagerar que puede tener un valor de mercado, en ciertos casos extremos, igual a cero. Me explico. Si nos ponemos en la óptica de un individuo o de un conjunto de individuos que desean comprar una vivienda, en principio sólo unos pocos estarán dispuestos a adquirir un piso en un edificio con estas deficiencias y, por supuesto, a un precio muy inferior al que se paga en el caso de ser un inmueble de nueva construcción. Pero es que puede ocurrir que nadie esté dispuesto a comprar nada, y ello porque si el coste de las reparaciones de rehabilitación se dispara a partir de un cierto límite resulta absurda cualquier inversión que se haga. Un ejemplo de esto último podría representarlo un edificio en ruina inminente (10). Ninguna persona en su sano juicio adquiriría una vivienda en una construcción en estas condiciones. Indudablemente, en estos casos siempre habrá mucha gente dispuesta a hacerse con ella, incluso en el último supuesto citado, pero no hemos de confundirnos; el precio que se pague por su adquisición no corresponde a su valor como edificio, sino al valor del solar, que es lo que verdaderamente se tiene intención de comprar y que, como hemos visto antes, no entra dentro del concepto de VAE, ya que en estos casos la idea siempre pasa por comprar la edificación para, una vez obtenida la declaración de ruina, proceder a su inmediata demolición y bien vender el solar con fines especulativos, bien proceder a su edificación.

2.ª) Por otro lado, hay que tener en cuenta que el precio que pueda pagarse por la adquisición del inmueble puede variar enormemente según que la oferta proceda de una empresa o de otra, ya que los costes de pro-

(9) Vid. J. V. FERRANDO, *op. cit.*, págs. 176 y ss.

(10) Esto en el supuesto de que el deterioro fuese de tal magnitud que no se pudiese afrontar técnicamente la reparación o al menos fuera extremadamente difícil.

ducción, los márgenes de beneficio o, incluso, el interés que se tenga pueden ser muy distintos.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que tratar de buscar un valor de mercado como VAE a efectos de la aplicación del artículo 247.2.a) complicaría la determinación precisa de dicho concepto legal, introduciendo una dificultad sobreañadida durante la tramitación del procedimiento de declaración que seguramente alargaría éste. Por todo ello, quizás no sea aventurado decir que la búsqueda del valor de mercado como presupuesto de aplicación del VAE entrañaría la búsqueda de un concepto difícilmente objetivable.

2.2. *Concepto de valor actual*

La jurisprudencia considera que la expresión VAE hace referencia al llamado «valor de reposición» (11) del edificio, es decir, «al coste de construcción a precios actuales de un edificio de utilidad idéntica al objeto de tasación de acuerdo con los estándares constructivos, de organización y vida vigentes en el mercado actual» (12).

El uso terminológico de valor de reposición para referirse a esta definición ha sido severamente criticado por cierta doctrina (13) que considera que se debería distinguir entre dos conceptos:

a) El llamado valor de reposición o de reproducción en sentido estricto. Sería el coste de construcción a precios actuales de un edificio exactamente igual al que es objeto concreto del expediente de ruina. Este tipo de valor sería rechazable porque dificultaría la obtención de un valor exacto u objetivo del inmueble, ya que en muchas ocasiones es imposible determinar el coste de construcción de ciertos elementos del mismo dado que su fabricación corresponde a oficios ya desaparecidos o precisa la utilización de materiales caídos en desuso; piénsese, como ejemplo paradigmático, en lo difícil que sería precisar en la actualidad el coste de construcción de una estructura de vigas de madera de un inmueble del siglo pasado. Es cierto que no sería imposible, pero también lo es, como acertadamente destaca esta doctrina (14), que se introduciría un elemento subjetivo en la valoración complicado de determinar.

b) El llamado valor de reemplazamiento, expresión esta última que se corresponde con el visto arriba y que se considera mucho más objetiva y correcta al salvar la dificultad antes reseñada.

(11) GARCÍA-BELLIDO (*op. cit.*, pág. 89) destaca que «el valor de reposición se ha venido calculando mediante el coste de sustitución de obra nueva de la misma estructura y tipología edificatoria que la examinada, según la superficie total construida actual y en buen uso del edificio y el módulo mínimo por metro cuadrado de construcción, para esa tipología, de la Tabla de Precios Unitarios que es revisada periódicamente».

(12) S. de 11 febrero 1992, Ar. 2305.

(13) Ver J. V. FERRANDO, *op. cit.*, págs. 187 y ss.

(14) *Ibidem*.

En el fondo, la crítica doctrinal se dirige a la utilización por la jurisprudencia del primer término examinado por la posible confusión a que puede dar lugar, y que de hecho ha dado, ya que existe alguna sentencia en donde se dice que VAE significa lo que vale construir «otro edificio igual» (15). Se puede afirmar que este temor debe comenzar a disiparse dado que, como hemos visto, la jurisprudencia más reciente no sólo asume un concepto de VAE que se corresponde plenamente con el defendido por la doctrina (16), sino que, además, toma partido expresamente por el uso de la expresión «coste de reemplazamiento» en lugar del «coste de reproducción», al considerarse éste no aplicable por ser «más adecuado» el primero (17).

Finalmente, hay que resaltar que la jurisprudencia ha rechazado categóricamente valores de carácter catastral o tributario, tan alejados de la realidad económica (18), para interpretar el concepto de VAE. De todos modos, es curioso destacar cómo en nuestra doctrina (19) se recogió al hablar de este supuesto de ruina una antigua sentencia de 1965 en donde se afirma que «la valoración no es la que tenga la finca en el Catastro a efectos fiscales, sino la que corresponda al valor comercial efectivo». Esta última expresión podría dar lugar a pensar que con ella se estaba haciendo referencia al valor de mercado. Fuese o no así, lo cierto es que en la actualidad el VAE es, por encima de todo, el valor de reposición no en sentido estricto, sino en el de coste de reemplazamiento del edificio.

2.3. *Concepto de edificio y de plantas afectadas*

La doctrina, tanto jurisprudencial como académica, reconoce unánimemente que puede ser objeto del procedimiento de declaración no sólo un edificio, sino también cualquier tipo de construcción (20). De hecho, ésta es la palabra usada en el primer apartado del artículo 247. Sin embargo, es curioso ver cómo, tanto en la Ley actual como en las anteriormente vigentes, al tipificar el supuesto de ruina económica se cambia la terminología y en lugar de hacerse referencia a una construcción o parte de ella se habla entonces de un edificio o plantas afectadas. ¿Este cambio de expresión corresponde a un deliberado deseo del legislador de limitar el campo de aplicación de la ruina económica exclusivamente a los edificios y no a otro tipo de construcciones? Se pueden encontrar argumentos a favor de las dos soluciones, es decir, es posible dar una respuesta afirmativa por los siguientes motivos:

(15) S. de 28 febrero 1990, Ar. 1527.

(16) *Ibidem*.

(17) *Ibidem*.

(18) S. de 7 noviembre 1991, Ar. 8802; S. de 15 julio 1992, Ar. 6162.

(19) Ver N. RODRÍGUEZ MORO, *En torno a la declaración de ruina de los edificios*, «REVL», núm. 206, 1980, pág. 363.

(20) S. de 2 febrero 1993, Ar. 578.

1.º) De acuerdo con una interpretación sistemática, si recordamos el artículo 13 del Reglamento de Disciplina Urbanística —dicho artículo, pese a estar derogado, puede servir como guía interpretativa (21)—, vemos que su texto habla también de edificio en el párrafo primero y que en el párrafo segundo, aunque usa aquí el término construcción, su contenido parece tener en mente la valoración de un inmueble con plantas dado que se especifica que es necesario establecer un presupuesto por partidas (es decir, relativo a costes de cimentación, estructura, albañilería, carpintería, etc.), lo cual parece llevar implícita la idea de este tipo concreto de construcción, añadiéndose además que los gastos incluirán los necesarios para realizar «reparaciones higiénico-sanitarias necesarias y los exigidos por la legislación específica vigente respecto a condiciones generales o especiales en función del uso».

2.º) Puede también argumentarse que la expresión edificio y plantas afectadas es la que aparece en la Ley y en el artículo 12 del RDU (también derogado) y es la que, por tanto, debe prevalecer.

Como argumentos contrarios a esta tesis podrían emplearse dos:

1.º) Aunque es verdad que la expresión «edificio» parece prevalecer cuantitativamente, ello no debe conducir a darle una importancia cualitativa.

2.º) La doctrina jurisprudencial es clara y terminante al considerar que la declaración de ruina afecta a todo tipo de construcción, sea o no un edificio de plantas (22). Sería, por lo tanto, un contrasentido excluir a la ruina económica de la aplicación de este principio general.

En cuanto a la referencia a las «plantas afectadas», nos volvemos a encontrar con dificultades porque, como bien ha destacado la doctrina (23), esta expresión parece violar el principio jurisprudencial de la «unidad predial» en virtud del cual no es posible declarar en ruina sólo parte de un edificio salvo que, como caso excepcional, se demuestre que la parte afectada por la ruina tiene independencia constructiva (24) del resto de la edificación. Esta posible contradicción se resuelve considerando que es posible declarar la ruina económica de las plantas afectadas cuando en ellas «concurran las circunstancias señaladas para poder ser consideradas cuerpo independiente» (25).

(21) Ver nota 5.

(22) Ver nota 20.

(23) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, págs. 1862 y 1863.

(24) Véase el artículo 23.1.b) del RDU.

(25) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de derecho urbanístico*, 2.ª ed., Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1981, pág. 305. Ver también S. de 21 septiembre 1994, Ar. 7040.

3. EL CÁLCULO DEL VAE

Establece el ya derogado artículo 13.1 del RDU que «se precisará una valoración..., de la totalidad del edificio o parte afectada, al que se aplicará un coeficiente de depreciación por la antigüedad del inmueble. En ningún caso se tendrá en cuenta el valor del solar». Pese a que este artículo no llegara nunca a aplicarse debido a su suspensión, como hemos visto más atrás, los criterios que recoge han servido de guía a la jurisprudencia, la cual no sólo los ha reproducido rigurosamente, sino que podríamos decir que en buena medida los ha ampliado. Por lo tanto, hay que precisar el valor de «la totalidad del inmueble». Para ello es necesario la emisión de un informe por experto en la materia —aparejador o, de preferencia, por el mayor valor que le concede la jurisprudencia al presumirse su superior conocimiento (26), arquitecto—. Normalmente, en un procedimiento de declaración de ruina van a presentarse varios informes correspondientes a cada una de las partes intervinientes (el de los técnicos municipales, el del solicitante de la declaración de ruina y el del que se opone a la misma). A estos informes habrá de sumarse, de llegarse a la vía judicial, el emitido por el perito nombrado por insaculación de entre la lista que figura en el Colegio Profesional. Al tratarse de un expediente de ruina económica, el informe presenta una estructura peculiar de elaboración que pasamos a describir a continuación, examinando con detalle ciertos aspectos del mismo.

A) *Descripción general del edificio y de su estado de conservación*

El informe se iniciará con una descripción general del edificio especificando sus características constructivas: indicación de la superficie (total construido y de solar), usos (vivienda, local de negocio, fábrica, etc.), estructura y organización, precisando los materiales empleados en la construcción del mismo.

A continuación se valorará su estado actual, si es bueno, regular o malo; el grado de deterioro de los materiales de acuerdo con su calidad, destacándose, finalmente, si presenta defectos; si por su ubicación se adecúa bien al uso y contorno donde se encuentra; sus posibles valores estéticos o histórico-artísticos; y cualquier otra circunstancia que pueda resultar de interés como, por ejemplo, la situación de los edificios colindantes, si se encuentra al lado de un solar, si se hicieron obras, etc. (27).

Una vez realizado este estudio introductorio se procederá al cálculo del VAE siguiéndose los pasos que pasamos a estudiar.

(26) S. de 23 junio 1992, Ar. 5308.

(27) S. de 19 septiembre 1990, Ar. 7099; S. de 28 enero 1992, Ar. 753; S. de 22 enero 1992, Ar. 754; S. de 2 junio 1992, Ar. 4808; S. de 10 junio 1992, Ar. 5072.

B) *Cálculo del valor de reposición o de reemplazamiento*

El primer problema que se presenta al tratar este asunto es el de saber exactamente qué fases de la edificación deben ser objeto de valoración y qué conceptos o partidas presupuestarias entran en la misma.

En lo que se refiere a las fases de la edificación, hay que recordar que la construcción de un inmueble supone siempre, como ha indicado la doctrina (28), la realización progresiva del mismo a través de una serie de etapas que comienzan con la urbanización (construcción de viales y dotación de servicios: agua, luz, alcantarillado, etc.) y prosiguen con la construcción del edificio propiamente dicha, es decir, movimiento del terreno, cimentación, estructura, albañilería, etc. ¿A partir de qué momento se ha de realizar la valoración del edificio objeto del expediente de ruina económica? Esta misma doctrina nos da la respuesta al afirmar que en el presupuesto por partidas que se elabore no se incluirán los gastos de urbanización, sino sólo los de construcción, al partirse de la idea de que construimos sobre un terreno ya urbanizado y libre de todo tipo de vuelo sobre el mismo, es decir, los gastos de derribo del inmueble existente en la actualidad tampoco entrarán en el cálculo del VAE (29).

Por lo tanto, para comenzar, el valor de la construcción excluye los costos de urbanización del terreno y derribo del antiguo edificio que se asienta sobre él, e incluye los gastos de ejecución material (coste de los materiales y de la mano de obra). Cabe ahora preguntarse: ¿con esto basta para calcular el valor del edificio o hay que incluir otras partidas? La jurisprudencia (30) y la doctrina (31) han sido tajantes a este respecto al considerar que se han de incluir en el coste de reposición o de reemplazamiento las siguientes partidas:

a) El beneficio industrial del constructor. Suele girar en torno del 15 al 20 por 100 del valor de ejecución material de la obra, aunque hay que advertir que, como hemos señalado antes, no todas las empresas juegan con los mismos márgenes de beneficios ni presentan los mismos costes de producción, lo cual puede hacer variar esas cifras.

b) Los gastos generales del constructor. Piénsese, por ejemplo, en toda una serie de gastos relativos a publicidad y promoción de venta del inmueble construido, pago de intereses por préstamos, etc. Su porcentaje podría girar del 6 al 8 por 100.

c) Honorarios de arquitecto y aparejador. Puede parecer evidente decir que la ejecución de un edificio requiere siempre un proyecto y una dirección de obra, pero quizás pueda surgir la duda sobre si debían incluirse

(28) Vid. J. V. FERRANDO, *op. cit.*, págs. 202 y ss.

(29) *Ibidem*, pág. 204.

(30) S. de 20 noviembre 1991, Ar. 9152.

(31) A. CANO MATA, *Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico-artísticos*, núm. 87 de esta REVISTA, 1978, pág. 346.

o no en el cálculo del valor de reposición. Su porcentaje puede oscilar del 9 al 10 por 100.

- d) IVA del 16 por 100.
- e) Licencia municipal de obras.

Como puede verse, se trata de un número importante de partidas cuya cuantía no es nada despreciable y que pueden ser determinantes para inclinar la balanza en pro o en contra de la declaración de ruina económica.

Una vez que conocemos la lista de componentes del presupuesto de construcción de la obra es necesario proceder al cálculo exacto del valor de reposición o de reemplazamiento. Para ello se precisa determinar dos variables:

a) Superficie total construida. Normalmente expresada en metros cuadrados, aunque en algunos casos, tal y como se ha señalado (32), es preferible usar metros cúbicos, como, por ejemplo, en el supuesto de naves industriales o lugares similares en donde el coste de construcción se limita a la cimentación, estructura y el cerramiento de la misma, sin necesidad de afrontar otro tipo de obras.

b) Coste del metro cuadrado construido en la zona donde se encuentre situado el inmueble. Esta última variable ha dado lugar a unas grandes discusiones en la jurisprudencia puesto que existen varias fuentes posibles de donde obtener esta información. Además, no hay que olvidar que el coste del metro cuadrado varía de unas ciudades a otras al estar en función de muchas otras variables (coste de la mano de obra, del transporte, del tamaño de las empresas que operan en la zona). Como puede comprenderse, no es lo mismo afrontar la construcción en una gran ciudad como Madrid o Barcelona que en un pequeño municipio alejado de los grandes centros urbanos. En todo caso, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1.^ª) El criterio que prioritariamente sirve de guía a los tribunales para valorar el coste de construcción del metro cuadrado es el fijado por el Colegio Profesional de Arquitectos de la Comunidad Autónoma en donde radica el inmueble objeto del expediente de declaración (33). En este sentido, la jurisprudencia rechaza que se utilicen módulos fijados por ciertos Colegios Profesionales de notoria importancia, como puede ser el de Madrid, para aplicarlos en otras zonas de España, como por ejemplo Galicia (34), ya que «parece claro..., que tales módulos no son extrapolables al resto de los Ayuntamientos del Estado ni se han revelado en el presente caso como de mayor certeza que los del COAG, por otra parte más ajustados a la Comunidad Autónoma de Galicia».

2.^ª) Otros criterios son también admisibles. A este respecto resulta in-

(32) J. V. FERRANDO, *op. cit.*, pág. 188.

(33) Lo cual tenderá a proporcionar una mayor objetividad al cálculo del valor de reposición.

(34) S. de 5 diciembre 1990, Ar. 9727.

teresante destacar una reciente sentencia de 1993 (35) en donde, primero el Tribunal que dicta la sentencia apelada y luego el TS, tienen que valorar dos informes periciales emitidos uno por el técnico municipal (que usa para valorar el edificio el modelo oficial de precios por metro cuadrado fijado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para las viviendas de protección oficial) y el otro por el perito forense (el cual recurre al «Boletín Económico de la Construcción» para el tercer trimestre de 1990). El Tribunal Superior de Justicia estimó que, pese a que una de las causas de discrepancia entre ambos informes se basa precisamente en la fuente utilizada para calcular el coste del metro cuadrado de edificación, «ambas valoraciones del edificio litigioso están elaboradas con base en criterios objetivos y objetivables». Es decir, se acaban aceptando ambos modelos pero, como el TS destaca, esto se debe a que, aunque el valor del edificio varíe según que se use uno u otro, ello no afecta para nada al resultado final ya que en ambos casos se concluye que el edificio se encuentra en ruina económica. Cabría preguntarse qué hubiera ocurrido si la declaración o no de ruina hubiese dependido de que se utilizase uno u otro criterio. Esta pregunta no se la hace ninguno de los tribunales, pero es razonable pensar, dado el carácter objetivo de ambos criterios, el hecho de que el asunto se desarrolle en Cataluña (en concreto en Tarragona) y después de lo dicho en el punto anterior, que debería primar el módulo establecido por el Colegio de Arquitectos competente (36).

Finalmente, debemos destacar que tiene establecido la jurisprudencia que el precio del metro cuadrado, en lugar de fijarse de un modo uniforme para el conjunto de la superficie total construida, puede hacerse variar en función de la parte del edificio que se construya. Así, encontramos un caso (37) en donde el TS reconoce que es «totalmente lógico que el correspondiente [se refiere al coste del metro cuadrado] al sótano, planta baja y buhardilla sea reducido con un coeficiente del 0,60 dado el menor coste constructivo de estas dependencias».

Del mismo modo se debe modular este coste en función de las calidades utilizadas (38). Con todo esto se logra una mayor precisión en la labor de valoración del edificio que redundará en favor de un juicio más objetivo del mismo, verdadero y último fin del expediente de declaración de ruina por motivos económicos.

Una vez conocido el número de metros cuadrados de superficie total construida y el coste del metro cuadrado, el cálculo del valor de reposición o reemplazamiento no puede ser más sencillo ya que, como ha establecido

(35) S. de 5 mayo 1993, Ar. 3475.

(36) En S. de 20 noviembre 1991 (Ar. 9152), se aceptan como válidos los módulos señalados por el MOPU para las Viviendas de Protección Oficial.

(37) S. de 5 diciembre 1990, Ar. 9727.

(38) S. de 7 noviembre 1990, Ar. 8806. El coste del metro cuadrado se ha de modular también en función del uso o destino al que se dedique la construcción. Así, debe ser inferior el de construir una nave-almacén sin instalaciones que el de vivienda (ver a este respecto S. de 1 febrero 1993, Ar. 575).

la jurisprudencia, basta con «multiplicar una cantidad alzada por los metros cuadrados sin descender en mayores precisiones» (39). Por lo tanto, el valor del edificio es igual a la superficie total construida en metros cuadrados por el coste de construcción del metro cuadrado en la zona donde radique el inmueble.

C) *Aplicación de los coeficientes de depreciación*

La determinación del VAE implica que, una vez que se determina lo que cuesta reemplazar o reponer el edificio, estableciéndose así su valor, es necesario precisarlo de un modo «actual». Es decir, se parte de la idea de que el inmueble vale económicamente no sólo en función de lo que cuesta construirlo a precios actuales, sino también tomando en consideración la depreciación que haya podido experimentar derivada de tres causas primordiales: la edad del edificio (se entiende que el simple paso del tiempo ha creado un deterioro en el mismo), el estado de conservación (los propietarios o inquilinos han podido ser más o menos diligentes en la conservación del mismo, lo cual ha podido redundar en un agravamiento del deterioro por edad) y, finalmente, el uso o destino (tomándose en consideración que su valor también está en función de su destino según que éste sea para vivienda, industrial, cultural, etc.).

Ya en el artículo 13.1 del RDU se establecía que «se aplicará un coeficiente de depreciación por la antigüedad del inmueble». Pese a su suspensión y posterior derogación, este artículo ha sido *de facto* no sólo aplicado por la jurisprudencia, sino que además puede decirse que se ha ido más lejos de lo previsto en el RDU al añadir al coeficiente de depreciación por edad la legitimidad para aplicar dos coeficientes más: por estado de conservación y por uso (40). A esto hay que sumar que el TS prohíbe tajantemente que un Municipio al elaborar su Plan General introduzca en el mismo normas que ordenen no aplicar estos coeficientes de depreciación a edificios que son objeto de una especial protección por estar catalogados o ser considerados como parte del casco antiguo de una ciudad (41), ya que se entiende que el Plan, pese a ser un instrumento de carácter normativo, no puede derogar a una norma de rango superior —el art. 247.2.a) de la LS— dejando inoperativo o alterando el concepto de ruina económica tal y como es interpretado por el Alto Tribunal.

El coeficiente de depreciación por edad se basa en tomar en consideración el deterioro que haya podido experimentar el inmueble por el paso de los años. Los expedientes de declaración de ruina económica suelen afectar a edificaciones cuya antigüedad suele rondar los cien años, cifra ésta

(39) S. de 10 junio 1992, Ar. 5072.

(40) S. de 20 noviembre 1991, Ar. 9152; S. de 22 enero 1992, Ar. 764; S. de 8 febrero 1993, Ar. 1201.

(41) S. de 20 febrero 1991, Ar. 968; S. de 20 noviembre 1991, Ar. 9152; S. de 5 febrero 1992, Ar. 2297; S. de 8 febrero 1993, Ar. 1201; S. de 8 marzo 1993, Ar. 1592; S. 18 abril 1994, Ar. 2814.

que es la que toman como punto de referencia la mayoría de los índices de depreciación, así como la jurisprudencia del TS (42). Sin embargo, no es raro encontrar sentencias de construcciones que superan con creces esa edad, llegando incluso a tener más de doscientos años (43). En estos casos es explicable que el número de reparaciones que deben afrontarse y el coste de las mismas sea de tal entidad que lleguen a sobrepasar incluso el cien por cien del VAE. Finalmente, es difícil ver edificios de menor edad, abundando en este supuesto los que tienen en torno a setenta años, aunque en algún caso concreto es posible detectar situaciones excepcionales en donde un inmueble de tan sólo treinta y nueve años ya es objeto de este tipo de expedientes (44).

Los índices de depreciación por edad basan su funcionamiento en el establecimiento de unas tablas en donde a cada número o franja de años de vida del edificio le corresponde un grado de depreciación, expresado bien en un determinado porcentaje del valor del mismo, bien en un coeficiente que ha de multiplicarse por dicho valor (45). Estas tablas fijan un número máximo de años a partir del cual se establece un tope igualmente máximo de depreciación, de tal modo que, sea cual sea el número de años que tenga el edificio, no se puede aplicar un grado de depreciación mayor (46), idea que se corresponde con la tesis mantenida por el TS en virtud de la cual no se puede llegar a la conclusión (al aplicar estos coeficientes) de que el edificio tiene un valor nulo, debiéndose estimar que cualquier edificio, por muy dañado que esté, siempre posee un valor residual que se entiende debe girar en torno al 30 por 100 del valor del mismo (47). Estos índices, tal y como hemos señalado antes, suelen establecer ese tope máximo de años a partir del cual no se produce depreciación alguna a partir de una franja que oscila de los setenta y cinco a los ciento veinte años. Una excepción notoria lo constituye la Ordenanza sobre el deber de conservación y estado ruinoso de las edificaciones del Ayuntamiento de Madrid, de 8 de mayo de 1980, la cual establece una edad límite de trescientos años, cosa que ha sido criticada (48) por su falta de realismo ya que sólo en casos muy raros un edificio llega a alcanzar tal edad.

Para finalizar debemos destacar que la determinación de la edad del edificio a efectos de aplicar el coeficiente o porcentaje de depreciación adecuado en muchas ocasiones no es tarea fácil, sobre todo en los casos de inmuebles de edad más que centenaria, en donde es muy complicado encontrar constancia de la fecha exacta en que se terminó su construcción, siendo por ello necesario que los peritos que intervengan en la tramitación

(42) Ver J. V. FERRANDO, *op. cit.*, págs. 213 y ss. Véanse también: S. de 24 enero 1990, Ar. 348; S. de 21 marzo 1991, Ar. 2014.

(43) S. de 8 febrero 1993, Ar. 1201; S. de 18 abril 1994, Ar. 2814; S. de 25 abril 1994, Ar. 3000.

(44) S. de 23 enero 1991, Ar. 346.

(45) Vid. J. V. FERRANDO, *op. cit.*, págs. 210 y ss.

(46) La aplicación de un valor 0 a partir de cierto límite puede estar justificada desde la óptica del precio de mercado, tal y como hemos puesto de relieve más arriba.

(47) S. de 23 abril 1990, Ar. 3623.

(48) Vid. J. V. FERRANDO, *op. cit.*, pág. 225.

del expediente o en el posible proceso posterior tengan encomendada como primera tarea la determinación de la misma (49). Por lo tanto, el momento que hay que tomar en cuenta para su fijación es el de la fecha en que se terminó de construir y no la de su inscripción en el Registro (50). En el caso de que un edificio muy antiguo sufra una reforma integral, es esta última, por encima del criterio anterior, la que prevalece a efectos de aplicar el índice (51). La jurisprudencia también ha permitido que se apliquen coeficientes por edad distintos a las diferentes partes de un mismo edificio, al afirmarse que «no resulta razonable atribuir una misma depreciación por razón de antigüedad a todo él, cuando entre las distintas plantas que lo componen existe una diferencia de más de cincuenta años» (52).

El segundo de los índices que deben tomarse en cuenta es el correspondiente a la depreciación por el estado de conservación del edificio. Es cierto que el procedimiento de declaración de ruina tiene por objeto la determinación de una situación de hecho, el estado ruinoso del edificio, para lo cual no se ha de valorar si se actuó con diligencia o no a la hora de cumplir con los deberes de conservación de las edificaciones impuestos por la LS (actualmente su art. 245), ello sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles y penales a que puedan dar lugar cierto tipo de comportamientos cuya determinación no es objeto del orden contencioso-administrativo (53). Sin embargo, se puede decir que el hecho de que se haya o no cumplido con dicho deber tiene una influencia, si se quiere indirecta, en el procedimiento de declaración de ruina económica dado que el valor del edificio se modulará no sólo con la aplicación de un coeficiente por edad, sino que además se ha de sumar otro por estado de conservación. Este estado depende en buena medida del comportamiento que hayan seguido en relación con el inmueble sus propietarios e inquilinos. Si éstos fueron diligentes y realizaron a su debido tiempo las obras que eran necesarias para mantenerlo en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato en el sentido del artículo 245 de la LS, entonces la aplicación de este tipo de coeficiente no le afectará; si, por el contrario, la tónica general fue la dejadez y la negligencia más o menos intencionada (piénsese en el caso paradigmático de este tipo de expedientes en que el propietario de un inmueble habitado con inquilinos con contratos de renta congelada y prórroga forzosa deliberadamente no afronta las reparaciones necesarias para facilitar la declaración de ruina y así poder especular con la venta del solar), entonces la aplicación del coeficiente facilitará aún más la declaración de ruina al contribuir a la reducción de lo que se estima es el valor del edificio. ¿Puede considerarse esto como una sanción legal por incumplir los deberes de conservación impuestos por el artículo 245 de la LS? No creo que jurídicamente esto sea defendible ya que, por un lado, la sanción a dicha

(49) Ver nota 45.

(50) S. de 5 diciembre 1990, Ar. 9727.

(51) S. de 11 febrero 1992, Ar. 2305.

(52) S. de 2 febrero 1993, Ar. 585.

(53) S. de 22 noviembre 1993, Ar. 8512.

infracción lo constituye la multa, en el caso de imponerse obras de conservación e incumplirse su ejecución por la propiedad en el plazo establecido por el Ayuntamiento, y, por otro lado, tal y como hemos indicado antes, más que una sanción, su efecto más bien es el contrario, es decir, viene a colaborar sin quererlo con aquel que incumple con sus deberes de conservación para que aumenten los gastos de reparación y el deterioro sea aún mayor, facilitándose de este modo alcanzar el estado de ruina económica.

Los coeficientes de depreciación por estado de conservación funcionan de un modo similar al anteriormente visto para el caso de la edad. La diferencia radica en que en lugar de referirse dichos coeficientes de depreciación a franjas de edades en la vida de un edificio, se refieren a varios tipos de estados en que se entiende puede encontrarse un inmueble. Esto hace que aquí las tablas sean más pequeñas dado que se considera que, de acuerdo con su estado de conservación, una construcción puede ser clasificada normalmente en cuatro tipos de situaciones: buena, regular, mala o pésima (54).

Para finalizar es posible aplicar un último modelo de coeficiente de depreciación: el que toma en consideración el uso o destino a que esté dedicada la edificación. Como en los dos anteriores, la idea es la misma: a cada tipo de uso (residencial, oficinas, industrial, etc.) corresponde un coeficiente que puede en determinados casos minorar el valor final de la construcción.

Pero el problema fundamental reside en saber qué índices correctores son de aplicación en un caso concreto, dado que tanto en la doctrina académica como en la legislación encontramos una auténtica constelación de ejemplos distintos de coeficientes de depreciación para los tres casos vistos. De entre todos ellos podríamos destacar por su interés los siguientes:

a) Los establecidos en la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid arriba citada. En lo que respecta a la depreciación por edad nos remitimos a lo dicho anteriormente. Sobre este respecto se puede añadir una crítica más y es que, aparte de presuponer que un edificio puede alcanzar una edad máxima de 300 trescientos, se aplica en este caso un coeficiente del 0,454528, lo cual puede resultar excesivo para un inmueble con semejante longevidad.

En lo relativo al uso fija un coeficiente de 1,00 para un destino residencial, llegando al 0,70 como máximo grado de depreciación en el caso de las fábricas. Cabe destacar que los edificios de viviendas, principales afectados por los expedientes de declaración de ruina, no se ven penalizados por la aplicación de este tipo de depreciación.

Por último, sobre el coeficiente de depreciación por estado de conservación el modelo adoptado es el que hemos tomado arriba como ejemplo. Su contenido es el siguiente: Bueno: 1,00; Regular: 0,85; Malo: 0,70, y Pésimo: 0,55.

(54) Ver J. GARCÍA-BELLIDO, *op. cit.*, pág. 91.

b) Los contenidos en las diversas Ordenes ministeriales adoptadas por el Ministerio de Economía y Hacienda para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana (55). En lo referente al coeficiente por edad nos encontramos con unas tablas que establecen un límite máximo de noventa años o más como tope de depreciación por este motivo. También encontramos una toma en consideración del uso del edificio, muy similar al visto antes en la Ordenanza de Madrid (por ejemplo, el coeficiente para el de carácter residencial es igualmente de 1,00), pero que presenta ciertas diferencias (el coeficiente mínimo es del 0,80 también en el caso de fábricas pero incluyendo, además, los edificios destinados a espectáculos incluso deportivos; y la redistribución de usos se realiza en tres grupos, debiéndose destacar que las oficinas y los edificios singulares también poseen un coeficiente de 1,00, equiparándose en este sentido con los de tipo residencial). Finalmente, el coeficiente por estado de conservación se estructura, como en la Ordenanza de Madrid, en cuatro grupos: normal, regular, deficiente y ruinoso. La principal diferencia entre uno y otro texto radica en que los coeficientes establecidos por las órdenes ministeriales penalizan de un modo más severo el deterioro del estado de conservación en el supuesto de estado ruinoso (construcciones manifiestamente inhabitables o declaradas legalmente en ruina). El estado ruinoso vendría a equivaler al pésimo de la Ordenanza, pero mientras en esta última se aplica un coeficiente del 0,55, en las órdenes ministeriales el coeficiente aplicable es nada menos que el 0,00 (56).

Junto a este modelo de depreciación se incluye también otra tabla de valores de depreciación por antigüedad que fija un límite máximo de depreciación del 0,30 para edificios de noventa y cinco años o más.

c) En último lugar se puede destacar un último tipo de índice: el establecido por el ramo de las casas aseguradoras en el sector de los seguros de incendios. Este índice consiste en la consideración de que un edificio por cada año de su vida se ha depreciado en un 0,5 por 100 de su valor total. Este modelo ha sido aceptado por la jurisprudencia (57) y es valorado favorablemente por la doctrina al afirmarse al respecto que «este porcentaje, aunque no de obligado cumplimiento, sí que se puede estimar como ponderado y orientativo» (58).

Ante la gran variedad de índices existentes surge entonces la duda de saber cuál de ellos es de aplicación en un expediente de declaración de rui-

(55) En especial por la Orden de 22 de septiembre de 1982 («BOE» de 5 de octubre de 1982), cuya última modificación se contiene en el RD 1020/1993, de 25 de junio («BOE» de 22 de julio, pág. 22356, Ar. 2238).

(56) Según J. V. FERRANDO (*op. cit.*, pág. 224), el que se le asigne esta depreciación total al edificio declarado en ruina en la Orden citada en la nota anterior se debe a que «hay que constatar el hecho mismo de la norma, que no es otro que el de contribución por edificios urbanos y difícilmente se puede devengar un impuesto sobre un bien inexistente desde el punto de vista legal».

(57) *Ibidem*, pág. 241.

(58) S. de 1 febrero 1993, Ar. 571.

na económica. Estas dudas se acrecientan si tenemos en cuenta que junto a la variedad de índices propuestos por la doctrina existe otro tanto en textos normativos de diferente tipo y procedencia. La respuesta a esta pregunta es fundamental dado que, dependiendo de que se aplique uno u otro, puede considerarse que un edificio está o no en ruina económica (59). La solución a este problema nos la ofrece la jurisprudencia. De una lectura de las sentencias aparecidas en los últimos cinco años puede sacarse la conclusión de que la normativa dictada por el Ministerio de Economía y Hacienda sobre valoración catastral es preferentemente invocada ante los tribunales (60). Su aceptación por estos últimos es absoluta, aunque hay que matizar esta afirmación aclarando que el hecho de que se acepte sin problemas su aplicación no debe interpretarse en el sentido de que esta normativa vincula obligatoriamente al juez de lo contencioso-administrativo. La jurisprudencia ha sido terminante al afirmar que las Ordenes no tienen un carácter imperativo en este terreno. A esto hay que sumar el hecho de que también son aceptados en la vía contencioso-administrativa otros tipos de índices como, por ejemplo, el arriba citado de la rama del seguro contra incendios (61).

Un buen resumen de la doctrina del TS al respecto lo constituye una sentencia de 1993 (62), en donde el Alto Tribunal ha afirmado lo siguiente: «Conviene señalar que para determinar el valor actual de un edificio, se aplica al valor de reposición un determinado coeficiente corrector por antigüedad, y si bien es cierto que no es preceptivo seguir el coeficiente establecido en las referidas disposiciones ministeriales, también lo es que su utilización, tan frecuente en la práctica, es comúnmente aceptada por la jurisprudencia. En este sentido, debe resaltarse que son innumerables las sentencias que, como la ahora apelada, aceptan los informes periciales que han aplicado el índice corrector por antigüedad contenido tanto en las disposiciones citadas —OO.MM. 1-6-1981 y 3-7-1986— como en las de 22-9-1982..., o incluso, en la más reciente de 28-12-1989... No se oponen a lo anterior las sentencias citadas por el apelante con la pretensión de que se considere aplicable el índice corrector, por razón de antigüedad, del edificio utilizado por los peritos procesales, pues aparte de que alguna de dichas resoluciones, como la de 16-2-1987, es claramente contraria a su tesis, al aceptar la aplicación de la citada Orden Ministerial de 22-9-1982, otra, como la de 28-12-1989, acoge el porcentaje de desvalor de medio punto anual establecido en el ramo de seguros de incendios similar al ahora cuestionado.»

Toda esta problemática quizás se resolviese de un modo más adecuado para la seguridad jurídica si el legislador fijase de una vez por todas un modelo de coeficientes de depreciación específicamente pensado para los

(59) Lo cual conduce a una arbitrariedad y a una inseguridad jurídica difícil de conciliar con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución.

(60) Ver nota 55.

(61) S. de 2 febrero 1993, Ar. 582.

(62) S. de 1 febrero 1993, Ar. 571. Ver también: S. de 28 febrero 1990, Ar. 1527; S. de 22 noviembre 1994, Ar. 8519.

procedimientos de declaración de ruina. En este sentido, la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid, pese a las críticas que pueda suscitar, es un paso adelante en la clarificación del panorama en este terreno, aunque quepa preguntarse si la doctrina jurisprudencial antes citada podría interferir de alguna manera en su aplicación. También podría plantearse la cuestión de saber si es coherente esta tesis del TS no negando valor a la aplicación de los coeficientes contenidos en las Ordenes sobre valoración catastral con otra jurisprudencia suya en la que afirma que el valor del edificio no puede referirse a su valor catastral, dado lo alejado que se encuentra éste de la realidad económica (63). Cabe preguntarse: ¿por qué vale la normativa sobre valor catastral para aplicar coeficientes de depreciación y no para calcular el valor del edificio?, ¿no es esto un poco incoherente?; o, por el contrario, ¿es coherente en la medida en que se reduce su aplicación a la depreciación por edad y no por estado de conservación? En todo caso, lo cierto es que al ser una cuestión abierta presenta la ventaja de la libertad con que cuenta el Tribunal para valorar cuál de los índices propuestos por los distintos peritajes realizados se ajusta más a la realidad en que se encuentra el edificio objeto de examen a la luz del principio de proporcionalidad.

D) *La exclusión del valor del terreno*

Ha sido una constante en nuestra jurisprudencia el no tomar en cuenta el valor del solar sobre el que se asienta el edificio a la hora de determinar el VAE (64). Así se afirmaba que el solar era «un elemento propiamente ajeno a la misma [en referencia a la construcción], existente antes y con independencia del edificio, sujeto a una plusvalía y a un creciente valor comercial que de tenerse en cuenta difícilmente se llegaría a tal declaración, dada la alta estimación del terreno» (65). Aunque ni en el artículo 170 de la LS de 1956 ni en el artículo 183 de la de 1976 se hacía referencia a esto, como hemos visto, la jurisprudencia iba llenando un hueco que más tarde se tapó por vía legislativa con el artículo 13.1 del RDU, de un modo más simbólico que real dada su falta de eficacia, al afirmar que «en ningún caso se tendrá en cuenta el valor del solar», y ya de un modo definitivo con el actual artículo 247.2.a), el cual habla expresamente de excluir el valor del terreno. Con este artículo se acaba por reconocer el acierto de la pauta marcada por el TS al respecto.

(63) S. de 7 noviembre 1991, Ar. 8802; S. de 15 julio 1992, Ar. 6162. Ver también S. FERNÁNDEZ PIRLA, *Tres cuestiones en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo I/1992, de 26 de junio*, «RDU», núm. 133, págs. 176 y ss.

(64) A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, *La declaración administrativa de edificio en estado de ruina*, Ed. Comares, Granada, 1994, pág. 88.

(65) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pág. 1859.

E) *Conclusión*

Hemos dicho más atrás al hablar del concepto de VAE que éste hace referencia al llamado valor de reposición o de reemplazamiento. Esta definición, que puede servir en un primer momento para dejar claro que el VAE no ha de identificarse con el valor de mercado, debe ser matizada y ampliada ahora con base en lo visto en los puntos anteriores. De este modo puede decirse que el VAE es el valor de reposición o de reemplazamiento del edificio objeto del expediente de ruina, depreciado en virtud de su antigüedad, su estado de conservación y su uso, excluido el valor del terreno sobre el que se asienta.

Se ha de tomar en cuenta con carácter preferente, salvo error o imprecisión, aquel cálculo del VAE que se realice en el momento más alejado de la iniciación del expediente, ya que dado el carácter evolutivo de la ruina (66) (durante la tramitación del expediente y el posible pleito posterior, el tiempo pasa y el deterioro del inmueble puede agravarse, lo cual puede influir en la aplicación de los coeficientes por antigüedad y estado de conservación) se considera más objetivo aquel peritaje que se ajuste de un modo más preciso al estado en que se encuentra de verdad el inmueble.

4. LA VALORACIÓN DEL COSTE DE LAS OBRAS DE REPARACIÓN

El segundo elemento a tener en cuenta para valorar la posible existencia de ruina económica lo constituye el coste de las obras necesarias, según el texto del actual artículo 247.2.a), o de reparación, tal y como se podía leer en el de las anteriores leyes del suelo. En el RDU encontramos su referencia en el artículo 12.1.b) y una explicación de cuál puede ser su contenido en el artículo 13.2, en donde se dice que «la valoración de las obras se contendrá en un presupuesto por partidas, especificándose las necesarias para mantener la construcción o parte afectada en condiciones de seguridad y, en su caso, de habitabilidad o uso específico, según los criterios técnicos en el momento de realizar la valoración, aunque fueran distintos de los tenidos en cuenta al realizarse la construcción, incluyendo los gastos para las reparaciones higiénico-sanitarias necesarias y los exigidos por la legislación específica vigente respecto a condiciones generales o especiales en función del uso». Al igual que ha ocurrido en otros casos, como hemos tenido ocasión de examinar antes, estos artículos del RDU, aunque nunca se han llegado a aplicar *de iure*, se puede decir que *de facto* han tenido una recepción en la jurisprudencia cuando ésta ha tratado de dar un contenido preciso al concepto jurídico indeterminado que constituye la expresión «obras necesarias o de reparación».

Antes de pasar a examinar el contenido preciso que hay que dar a esta

(66) S. de 8 marzo 1993, Ar. 1592.

expresión debemos detenernos en el fundamento que tienen las mismas dentro del procedimiento de declaración de ruina económica. La jurisprudencia nos recuerda que los propietarios de inmuebles tienen un deber consustancial a su derecho de propiedad sobre el mismo de mantener el edificio en condiciones «de seguridad, salubridad y ornato públicos» —art. 181.1, de la LS de 1976, actual art. 245— con el fin de «evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la imagen urbana». «Pero este deber tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina pues nuestro ordenamiento jurídico entiende que cuando ya no resulta socialmente justificado el gasto de la reparación... deviene procedente la demolición del edificio, lo que extingue por incompatibilidad el deber de conservación» (67). Por lo tanto, la ruina en general, pero la económica en particular, encuentra su justificación en un coste de las obras que supera ciertos márgenes de tolerancia cuya superación impide que se pueda imponer al propietario la obligación de afrontar unas obras que dado «el estado de conservación, el inmueble exigiría para su rehabilitación y prolongación de su utilidad en el tiempo de unas obras de reconstrucción que legal y socialmente no se justificarían al imponer a la propiedad una carga excesiva que en cualquier caso excedería del 50 por 100 de su valor» (68). La explicación de este límite del 50 por 100 encuentra su fundamento al recordarse que «la ruina legal basada en la desproporción entre el coste de las reparaciones que requiere el estado de un inmueble a que se refiere el artículo 183.2.b) (es decir, el supuesto de ruina económica) de la LS, tiene por objeto el poner límites al deber de la propiedad de mantenerlo en condiciones según el uso a que esté destinado; liberándolo de una carga excesiva e injusta, y la de evitar que permanezcan las construcciones necesitadas de derribo y se creen solares reedificables; interés privado y público que se coherente con el de los titulares de derechos arrendaticios sobre los edificios, al determinar como máximo exigible a la propiedad una aportación económica del 50 por 100 del valor del inmueble, por encima del cual la no declaración de ruina y consecuente deber de aquélla de realizar reparaciones implicaría un gravamen sobre la propiedad inmobiliaria sin contrapartida alguna; todo ello al margen de la utilidad que pueda obtenerse del solar sobre el cual los arrendatarios no ostentan derecho alguno» (69).

Por lo tanto, la valoración de las obras se convierte en el segundo polo de atención que, junto con la valoración del edificio, fundamenta el supuesto de ruina económica. Ahora bien, cabe hacerse dos preguntas: 1.ª) ¿cómo hay que valorar y estructurar las obras?, y 2.ª) ¿qué tipo de obras hay que valorar?

En cuanto a la primera pregunta cabe destacar que de la jurisprudencia se pueden obtener las siguientes conclusiones:

(67) S. de 26 julio 1990, Ar. 6822.

(68) S. de 24 enero 1991, Ar. 537.

(69) *Ibidem*.

1.^a) Debe establecerse un presupuesto de obras detallado en el que aparezca bien especificadas y de un modo individualizado cada partida con su correspondiente coste (70). Se recoge así lo que, como hemos visto más arriba, preceptuaba el artículo 13.2 del RDU. Una excepción a este principio puede admitirse en el caso de que el peritaje determine que la obra de reparación a realizar pasa por efectuar un vaciado del inmueble (71). En este caso se entiende que la entidad de dicha reparación exime de la necesidad de realizar un examen pormenorizado por partidas.

2.^a) Las obras de reparación deberán evaluarse de acuerdo con unas calidades de los materiales que correspondan a las características del edificio. Este principio puede desprenderse de una sentencia de 1991 en donde el TS no considera demostrado que el informe del perito procesal sobre el valor de las reparaciones se haya hecho sobre la base de una «calidad excesiva» (72).

3.^a) En el presupuesto de reparaciones deberán incluirse todos los desperfectos que afecten a la construcción y a sus instalaciones, independientemente de la causa que los haya producido (la antigüedad del edificio, sus vicios ocultos, la negligencia o mala fe del propietario al faltar a su deber de conservación del inmueble o cualquier otro tipo de causa como, por ejemplo, daños procedentes de un incendio) (73) o el momento en que se produjeran.

4.^a) Dado el carácter evolutivo de la ruina, el presupuesto de costes debe ser lo más actualizado posible (74).

En lo que respecta a la determinación de qué obras deben incluirse en el presupuesto objeto del procedimiento de declaración de ruina económica hay que decir que es aquí donde se encuentra el verdadero centro de muchas de las dificultades que encierra este tipo de expedientes. Puede traerse a colación de nuevo el artículo 13.2 del RDU porque, una vez más, en él encontramos un modelo que la jurisprudencia repite hasta la saciedad. En infinidad de sentencias (75). En este sentido, nuestro Alto Tribunal establece que deberá incluirse en el coste de la reparación «no sólo el que venga exigido por defectos o daños que afecten a la seguridad de la construcción, sino también..., los que incidan en la salubridad o habitabilidad» de la misma (76). Precisándose, además, que «las reparaciones a te-

(70) S. de 1 julio 1992, Ar. 6151. Ver también: S. de 26 enero 1990, Ar. 559; S. de 11 mayo 1990, Ar. 4067; S. de 15 julio 1992, Ar. 6162; S. de 11 febrero 1992, Ar. 2305; S. de 20 octubre 1993, Ar. 7911; S. de 22 noviembre 1993, Ar. 8511.

(71) S. de 26 octubre 1993, Ar. 7897; S. de 27 septiembre 1994, Ar. 7153.

(72) S. de 31 mayo 1991, Ar. 4311. En una S. de 14 enero 1991 (Ar. 537) se destaca que la diferencia entre los presupuestos de costes de reparación existente se debe al «incremento espectacular de la construcción en el año en curso de 1980». Por lo tanto, la situación concreta del mercado para contratar las obras de reparación puede ser también tenida en cuenta.

(73) S. de 14 enero 1991, Ar. 537.

(74) S. de 1 febrero 1993, Ar. 567; S. de 28 febrero 1990, Ar. 1527.

(75) Sobre el valor del RDU, ver J. GARCÍA-BELLIDO, *op. cit.*, pág. 73.

(76) S. de 10 junio 1992, Ar. 5072.

ner en cuenta... son todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente a sus fines, de suerte que aquél pueda cumplir su función..., sin que, consiguientemente..., puedan ser tenidas en cuenta a los efectos que se examinan las obras que obedezcan a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y un ornato superior al que tenía la finca» (77).

Por lo tanto, es fácil deducir de esta jurisprudencia que las obras de reparación a tener en cuenta son las necesarias para devolver al inmueble sus antiguas condiciones de seguridad y habitabilidad y no aquellas que puedan suponer un aumento de comodidad u ornato. Si es fácil parafrasear al TS, como acabamos de hacer, no lo es determinar con exactitud qué hay que entender por cada tipo de obras. El principio jurisprudencial sentado para esclarecer el concepto jurídico indeterminado que constituye la expresión «obras de reparación» posee un efecto multiplicativo al generar a su vez otra serie de vagos términos (habitabilidad, seguridad, comodidad y ornato) que requieren ser precisados. Para ello es necesario profundizar con detenimiento en el estudio de los casos concretos.

A) *Obras necesarias para la habitabilidad del edificio*

Al tratar de esta cuestión es necesario, para poder conocer con precisión qué se ha de entender por condiciones de habitabilidad, el tratar de determinar dos aspectos esenciales: 1.º) qué partidas concretas forman parte de dichas condiciones a efectos de su inclusión en un informe sobre la existencia o no de la situación de ruina económica, y 2.º) cuáles son los límites que se imponen a la fijación de esas condiciones.

En lo que respecta a lo primero puede servir de ejemplo orientativo para conocer una enumeración más o menos completa de las partidas que deben tomarse en cuenta las que se excluían por parte de un técnico municipal al emitir su dictamen en un caso relativamente reciente en donde se cuestionaba la legalidad de un decreto de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid por el cual se denegaba la declaración de ruina solicitada (78). En este dictamen, el técnico municipal excluía del presupuesto de obras necesarias para determinar si hay o no ruina económica un conjunto de partidas que consideraba como obras complementarias. Estas partidas eran las siguientes: fachadas, tabiques, falsos techos, paramentos y soleras, pinturas y alicatados, repaso de carpintería y cerrajería, instalación eléctrica y sanitarios. Curiosamente, aunque el técnico municipal las rechazaba para incluirlas en la valoración de obras necesarias, el TS va a afirmar al respecto que «muchas de las partidas que integran lo que él llama coste de obras complementarias deben incluirse clara-

(77) S. de 2 febrero 1993, Ar. 585.

(78) S. de 23 noviembre 1992, Ar. 9062. Ver también A. AGÜNDEZ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 84.

mente en el capítulo de costes de reparación». Hay que resaltar que el TS no usa la expresión «todas», sino «muchas», para referirse a la lista de obras que el técnico municipal pretendía excluir del concepto de obras necesarias. La pregunta que debemos de hacernos ahora es la de saber cuáles de las partidas de esa lista deben ser tomadas en consideración. De los sucesivos casos que han aparecido en la jurisprudencia puede concluirse lo siguiente:

1) Las obras relativas a sanitarios (79) e instalación eléctrica y de fontanería se califican como «muy importantes» (80).

2) También se consideran como «indispensables» las partidas referentes a carpintería de madera y vidrios (81); al igual que las de albañilería (82).

3) Del resto de los conceptos que aparecen en la lista arriba citada resulta difícil determinar con base en la jurisprudencia cuáles deben excluirse y cuáles no al faltar referencias precisas sobre las que apoyarse (83). Es por ello que puede defenderse la idea de que, más que establecer una lista de partidas fija, lo idóneo reside en guiarnos más en los límites del concepto de habitabilidad que en la enumeración de elementos que pueden o no componerla a la hora de determinar lo que ha de computarse a efectos de clarificar si existe ruina económica o no. Estos límites para calificar a una obra como necesaria o no serían los siguientes:

a) Se deben considerar como obras necesarias aquellas que sean indispensables para devolver al edificio a las condiciones de habitabilidad que tenía de acuerdo con el uso, destino o fin a que está dedicado (84). En este sentido no se pueden aceptar como válidas «obras para adaptar una edificación a una finalidad distinta a la que venga siendo dedicada. Es por ello por lo que..., en el supuesto enjuiciado no pueden ser tenidas en cuenta, a los efectos de la ruina económica, las obras para dedicar a vivienda la edificación destinada desde hace bastantes años a gallinero» (85).

En este sentido, obras de instalación de sanitarios pese a la importancia que tienen en general, no serían admisibles aquí debido al uso o destino específico que la edificación posee.

b) Desde una perspectiva temporal deberían incluirse las obras necesarias para devolver al inmueble las condiciones de habitabilidad que tenía en un principio, aunque hubiese pasado mucho tiempo desde que dichas condiciones de habitabilidad desaparecieron, independientemente de las

(79) Vid. J. GARCÍA-BELLIDO, *op. cit.*, págs. 96 y 122.

(80) S. de 21 diciembre 1993, Ar. 9985; S. de 23 enero 1990, Ar. 344; S. de 22 octubre 1991, Ar. 8376; S. de 5 diciembre 1990, Ar. 9727; S. de 2 febrero 1993, Ar. 1200.

(81) S. de 5 octubre 1990, Ar. 7888. Ver también J. V. FERRANDO, *op. cit.*, pág. 269.

(82) S. de 1 febrero 1993, Ar. 566; S. de 5 mayo 1993, Ar. 3475.

(83) Sobre la partida referente a pintura pueden confrontarse los siguientes casos: S. de 5 enero 1990, Ar. 332; S. de 5 octubre 1990, Ar. 7888; S. de 21 diciembre 1993, Ar. 9985.

(84) En S. de 22 octubre 1991, Ar. 8376, se afirma que «las reparaciones a tener en cuenta son todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente a sus fines, de suerte que aquél pueda cumplir su función».

(85) S. de 13 junio 1990, Ar. 4824.

causas de dicha desaparición. Lo importante es que se demuestre que llegaron a existir y que, efectivamente, el inmueble o parte de él estaba destinado a vivienda y contaba con los servicios correspondientes a la misma.

c) Finalmente, hay que destacar que el TS tiene bien establecido que no pueden computarse en el coste aquellas obras «que obedezcan a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y un ornato superior al que tenía la finca» (86), «excluyendo las de mero adecentamiento o embellecimiento» (87). El problema aparece de nuevo en saber distinguir cuándo una obra embellece, adorna o aumenta la comodidad. Puede decirse que, evidentemente, todo lo que sea eliminar los efectos de la ruina económica de suyo va a suponer dotar de mayor comodidad al inmueble y embellecerlo. Afortunadamente, la solución al problema viene dada porque la jurisprudencia introduce un matiz importante a este respecto al afirmar que ese mayor ornato o comodidad para no computarse debe ser «superior al que tenía la finca». Es decir, esto podría y debería interpretarse en el sentido de que, dadas unas condiciones concretas de habitabilidad existentes en un edificio, han de considerarse como necesarias aquellas obras, independientemente del tipo que sean, que exclusivamente sirvan para devolverle al estado de operatividad y ornato que poseía antes de comenzar el proceso de su deterioro. Por ejemplo, si una grifería no funciona se debería computar el coste de su reparación, si ésta es viable, y no cambiarla por otra de un modo automático; sin valorar la anterior posibilidad; si una fachada se encuentra en condiciones insalubres, presentando además problemas de humedades o de cualquier otro tipo, sería obra necesaria el devolverla a las condiciones de salubridad y solucionar el problema de humedades, constituyendo un ornato o embellecimiento toda obra que superase esos límites, como por ejemplo instalar zócalos o cualquier otro tipo de adornos que no tuviese antes; el mismo razonamiento se podría aplicar a todo tipo de elementos: piénsese en el caso de pavimentos, alicatados o cerrajerías. El principio de proporcionalidad debe ser determinante, es decir, lo que se pueda reparar que se compute sólo el coste de su reparación exclusivamente, contando el de sustitución cuando ésta sea inevitable para devolver las condiciones de funcionalidad que poseía antes de iniciarse el proceso de deterioro.

Una cierta duda quizá pueda plantearse en torno a ciertas partidas como, por ejemplo, las de pintura o las de reposición de falsos techos. Si aplicamos el principio antes citado, la clave de saber si se computan o no residiría exclusivamente en la cuestión de conocer el estado anterior de la finca. Sin embargo, de la jurisprudencia no parece deducirse que esta posibilidad sea defendible (88) de un modo absoluto.

Del mismo modo puede plantearse la duda con respecto a dicho principio en el caso de saber si un determinado servicio o elemento que no tiene

(86) S. de 21 diciembre 1993, Ar. 9985.

(87) S. de 26 junio 1995, Ar. 5034.

(88) Ver nota 83.

el inmueble, o lo tiene pero sin estar adaptado a los requisitos fijados por la normativa moderna para ese tipo de edificación, debe incluirse también en el presupuesto de obras necesarias su instalación o su adaptación a la normativa actual. Pensemos, por ejemplo, en el caso de una vivienda que carezca de cuarto de baño, de ascensor, de garaje, instalación eléctrica inadecuada según la normativa, falta de agua caliente, etc. Sobre esta cuestión volveremos con detalle más abajo.

B) *Obras necesarias para la seguridad del edificio*

La determinación de lo que haya de entenderse por obras de seguridad a efectos de su inclusión en el presupuesto de obras necesarias presenta muchas menos dificultades que en el caso anterior, ya que es fácil establecer una lista de los elementos estructurales esenciales de un edificio, sobre todo gracias a la jurisprudencia existente sobre ruina técnica (89). De este modo puede afirmarse que son obras de seguridad las siguientes: todas las que afecten a la cimentación, especialmente las de recalce de la misma; solera; muros de carga y medianeros; estructura vertical y horizontal (pilares, jácenas, forjados, etc.); red horizontal y vertical de saneamiento; tabiques; cubierta; es decir, todas aquellas partes que dotan o contribuyen a la seguridad del inmueble (90).

Se tendrán en cuenta como obras necesarias desde las simples reparaciones de grietas u otro tipo de anomalías hasta las que exijan una sustitución de los elementos afectados. En este último caso, si las mismas llegan a ser generalizadas, junto con la ruina económica se producirá un supuesto concurrente de ruina técnica (91).

Una cuestión interesante que se plantea en este terreno es la relativa a las posibles medidas de seguridad que con base en el actual artículo 245 y artículos 10 y 27 del RDU puede ordenar el Ayuntamiento que se ejecuten, sea durante la tramitación del procedimiento y del proceso, sea una vez declarada la ruina, para evitar un posible riesgo inmediato para la seguridad pública. En este sentido hay que diferenciar entre dos conceptos (92):

1.º) Medidas de seguridad impuestas en virtud de dichos artículos que se han de limitar exclusivamente al fin antedicho.

2.º) Obras de reparación: que son aquellas que deben computarse a efectos de determinar el presupuesto para la declaración o no de ruina económica.

La diferencia entre ambos tipos de medidas desemboca en un entrecruzamiento inevitable de las mismas que plantea varios problemas. Antes de

(89) Ver J. V. FERRANDO, *op. cit.*, págs. 279 y ss.

(90) *Ibidem*.

(91) Vid. A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, págs. 109 y ss.

(92) Ver artículos 26 y 27 del RDU.

pasar a analizar estos problemas vamos a recordar la jurisprudencia al respecto distinguiendo dos momentos:

Si las medidas de seguridad se estiman necesarias «durante la sustanciación del expediente de ruina y consecuente proceso, la Administración sólo puede ordenar la realización de obras imprescindibles para evitar los peligros en personas y bienes, ya que... la declaración de ruina es en absoluto incompatible con la imposición de obras que no sean las estrictamente necesarias para evitar la caída de la construcción, pues la obligación que atañe al dueño de la finca con arreglo a los artículos 10 del RDU..., y 181 de la LS..., de conservarlo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público cesa al darse el supuesto de su artículo 183, y la Administración no puede imponer, ni menos ejecutar, obras distintas a las absolutamente indispensables mientras se tramita en vía administrativa o procesal, y está pendiente de decidir la discusión acerca de la situación de ruina del edificio, pues de otra manera se sumiría al propietario en situación de indefensión y se produciría una alteración del supuesto fáctico que constituye el fundamento de la declaración de ruina». De este modo se llega a la conclusión de que ordenar unas medidas de seguridad por valor del 70 por 100 del valor del inmueble (según la valoración establecida en los dictámenes aportados por las partes) resulta «desproporcionado —arts. 4 y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales—..., dado que dicho supuesto podría, en principio, estar comprendido en el apartado b) del artículo 183.2 —ruina económica— de la LS. Procedente será por consecuencia la estimación parcial del recurso, limitando las obras a realizar, al menos hasta la resolución sobre la declaración de ruina, a las reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional con la finalidad de atender a la seguridad e incluso salubridad del edificio en cuanto sean imprescindibles para evitar daños a personas y cosas...» (93).

En el supuesto de que las medidas de seguridad se impongan después de declarado el estado de ruina, el TS «ha declarado que una vez declarado el estado de ruina de una edificación, es incompatible la imposición a la propiedad de cualquier obligación relativa a ejecución de obras que puedan suponer su conservación... Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del RDU... es posible la adopción de medidas de seguridad en el caso de que pueda el inmueble que se va a demoler seguir ocupado, medidas de seguridad dirigidas a evitar toda clase de daños a personas o cosas hasta tanto se proceda a la correspondiente demolición. Como quiera que el Acuerdo de 17-7-1989 vino expresamente a disponer la ejecución de tales medidas de seguridad con apercibimiento de la ejecución sustitutoria que luego habría de tener lugar, no cabe admitir que el coste de dichas obras deba ser el que se tenga en cuenta a efectos de determinar si superan o no el 50 por 100 del valor actual del edificio pues según el artículo 183.2.b) de la LS es el coste de las obras de reparación el que debe ser considerado. Y según la jurisprudencia... las obras determinantes del coste de

(93) S. de 4 abril 1991, Ar. 3284.

reparación son las precisas para asegurar la estabilidad, salubridad y habitabilidad del edificio...» (94).

Del texto de estas dos sentencias pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1.^a) Hay que distinguir conceptualmente entre lo que serían «medidas de seguridad en sentido estricto» (a interpretar en el sentido de lo establecido por los artículos 26 y 27 del RDU, es decir, órdenes de apeo: sostener provisionalmente alguna construcción o terreno mediante armazón, fábrica o cualquier otro elemento resistente que pueda realizar tal función; y apuntalar: poner puntales para transmitir los esfuerzos portantes al terreno, en ayuda de la deteriorada estructura) y «reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional con el fin de atender a la seguridad y salubridad del edificio» (órdenes dictadas con base en el artículo 181 que suponen la realización de las reparaciones imprescindibles para evitar la caída de todo o parte del inmueble). Estas últimas superarían lo que es un simple apeo o apuntalamiento y suponen una verdadera reparación, es decir, vuelta al estado normal, del elemento deteriorado que afecta la seguridad pública. Por lo tanto, suponen un salto cuantitativo notable con respecto a las primeras ya que éstas no reparan nada, simplemente evitan la caída de algo. Las segundas, aparte de evitar dicha caída, reparan.

2.^a) Mientras las medidas de seguridad en sentido estricto no afectan para nada a la tramitación del expediente de declaración de ruina económica, puesto que no se realiza ninguna obra de reparación, el segundo tipo de órdenes sí pueden producir el entrecruzamiento señalado antes con las obras de reparación necesarias a tener en cuenta en la elaboración del presupuesto para declarar la ruina. Por ejemplo, si el Ayuntamiento con base en el actual artículo 245 (antiguo art. 181) obliga al propietario a reparar grietas de un muro de carga como orden imprescindible para evitar la caída del inmueble, el coste de dicha reparación, la haga el propietario o la haga la Administración en ejecución sustitutoria, es, sin duda, una partida que normalmente figura en el presupuesto de declaración de ruina económica; entonces, si hecha esta obra durante la tramitación del procedimiento o del proceso, ¿debe no computarse en el presupuesto que se elabore puesto que la necesidad de dicha reparación ha desaparecido, o debe incluirse ya que su materialización se ha debido a un motivo excepcional de seguridad pública que no debe afectar para nada a la elaboración del dictamen que se dicte al respecto? De acuerdo con la jurisprudencia vista antes, quizá sea más coherente esta última posibilidad dado que evita la posible indefensión que se produciría *a posteriori* por el hecho de eliminar una partida del presupuesto que, debiendo ir dentro de él, de no presentarse ese riesgo para la seguridad, resulta decisiva a la hora de saber si hay ruina económica o no.

(94) S. de 2 febrero 1993, Ar. 1200; S. de 26 junio 1995, Ar. 5034.

3.ª) En el supuesto de que las obras imprescindibles de seguridad superen el 50 por 100 del valor estimado del edificio no se pueden imponer, tal y como hemos visto antes, pero ¿qué ocurre en el caso de que se impongan dichas obras, estimadas por un valor inferior y ejecutadas durante el proceso o el procedimiento, y luego se demuestre que su valor supera el 50 por 100 del que posee el edificio? La jurisprudencia en estos casos establece la imposibilidad de decretar la ruina económica por haber desaparecido el presupuesto de hecho de la misma, pero tiene declarado que no se le puede obligar a pagar al propietario el coste íntegro de las obras ordenadas, debiendo sólo «pechar con la obligación del abono del coste de las obras que, en su día, el Ayuntamiento pudo haber acordado» (95).

C) Obras de adaptación a la normativa vigente

Planteábamos más arriba la cuestión de saber si en el presupuesto de obras de reparación debían incluirse también aquellas que fueran necesarias no sólo para reponer el edificio al estado que tenía antes de comenzar el proceso de deterioro, sino también las que fueran imprescindibles para adaptar o introducir las instalaciones de acuerdo con la normativa actualmente vigente en relación con la construcción de edificios.

Si el artículo 13.2 del RDU no hubiera sido suspendido y más tarde derogado, esta pregunta no plantearía problemas ya que este artículo establece que se incluirán en el presupuesto las obras «según los criterios técnicos en el momento de realizar la valoración, aunque fueren distintos de los tenidos en cuenta al realizarse la construcción, incluyendo los gastos para las reparaciones higiénico-sanitarias necesarias y los exigidos por la legislación específica vigente respecto a condiciones generales o especiales en función del uso».

Sin embargo, la doctrina destaca que las obras a tener en cuenta «deberán ser las exclusivamente necesarias para devolver la construcción a su primitivo estado y poder prestar los servicios para los que fue concebida» (96). Desde esta perspectiva sería difícil justificar cualquier tipo de obra de adaptación a la normativa vigente.

Pese a todo, de la jurisprudencia actual puede deducirse que dicho tipo de obras puede ser incluido en el presupuesto en los siguientes casos:

1) Cuando se trata de adaptar la instalación eléctrica a la normativa vigente para dotar a ésta de las condiciones mínimas de seguridad y control en este tipo de instalaciones (97).

2) Cuando se trata de adaptar los aseos o sanitarios a dicha normati-

(95) S. de 28 enero 1992, Ar. 1417.

(96) J. V. FERRANDO (*op. cit.*, págs. 248 y ss.) ha destacado cómo pueden variar los costes de reparación según la estructura de la empresa encargada.

(97) S. de 22 julio 1992, Ar. 5956.

va o instalarlos allí donde no existiesen (98). Sobre esto último resulta interesante una sentencia de 1991 (99) en donde, mientras el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña considera que no se debe incluir una partida en el presupuesto relativa a la creación de un cuarto de baño en una vivienda que no tenía como obra necesaria de reparación, el TS mantiene la tesis contraria. La argumentación del Tribunal Superior de Justicia fue la siguiente: «Carecería de toda coherencia jurídica y equidad que la ausencia de cuarto de baño (que, sin duda, viene impuesto como requisito de habitabilidad desde hace ya muchos años) no haya sido contemplada en las órdenes y requerimientos de reparación dirigidos reiteradamente al propietario del inmueble por las autoridades del ramo de vivienda y urbanismo y venga a serlo, no obstante, como partida integrante ineludible a la hora de valorarse el costo de la reparación que ha de dar lugar matemáticamente a la declaración de ruina que dicho propietario promueve y solicita. Debe concluirse que teniendo en cuenta las características de máxima sencillez de la vivienda de autos y cualquiera que pueda ser la normativa administrativa y el estado actual de desarrollo de los conceptos de salubridad y digna habitabilidad, dicha partida debe ser excluida.» Por su parte, el TS rechaza esta tesis al afirmar que, independientemente de la causa que haya producido el hecho de que no se llevasen a cabo las obras para instalar en la vivienda un cuarto de baño, estas obras «resultan imprescindibles hoy día para la habitabilidad del edificio litigioso, lo que, consecuentemente, se traduce en la obligación de consignarlas en el capítulo correspondiente a las reparaciones necesarias a efectuar en aquél para mantenerlo en condiciones de servir adecuadamente para su función».

Lo que no resulta admisible es incluir en el presupuesto la construcción de nuevos cuartos de baño aparte de los que ya disponga la vivienda (100).

3) Cuando se trata de adecuar a la reglamentación en vigor otro tipo de dependencias como, por ejemplo, cocina o dormitorios (101).

Pero la gran duda se puede presentar a la hora de saber si otro tipo de elementos impuestos por la normativa vigente que faltan en un edificio objeto de un expediente de declaración de ruina económica pueden también formar parte de un presupuesto de obras necesarias. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar los siguientes: distribución a todo el edificio de agua caliente, cuarto de basuras, cuarto de contadores, ascensor a partir de una altura del edificio de más de catorce metros, número legal de plazas de aparcamiento, etc. Resulta difícil dar una respuesta. Previamente hay que advertir que esta cuestión está en cierto modo ligada por analogía con el problema, visto anteriormente, de determinar qué capítulos entrarían dentro de un presupuesto para determinar el valor de reposición o de reemplazamiento de un edificio. Así, nuestra doctrina ha afirmado que

(98) S. de 7 noviembre 1990, Ar. 8806.

(99) S. de 7 noviembre 1991, Ar. 8802.

(100) S. de 5 diciembre 1990, Ar. 9727; S. de 8 marzo 1994, Ar. 1706.

(101) S. de 7 noviembre 1990, Ar. 8806.

para determinar dicho valor «no se deberán tomar en consideración (para una casa concreta objeto de un expediente de declaración que no los posee) elementos tales como la creación de plazas de garaje, aportación de aire acondicionado, calefacción, ascensor, etc., en beneficio de la ponderación estimativa, mientras que, por el contrario, sí son de estimar la aportación de instalaciones tales como las eléctricas, sanitarias, abastecimiento de aguas, etc.». Y esto porque de lo contrario se «subjektivizaría el problema influenciando desordenadamente el coste económico» (102). Estos razonamientos parecen aplicables por analogía al problema de la determinación exacta de las obras consideradas como necesarias. Por otro lado, no resultaría equilibrado ni justo, al beneficiar siempre a la parte interesada en la declaración de ruina automáticamente, el hecho de incluir en el platillo de las obras de reparación, por ejemplo, el gasto de introducir un ascensor para un edificio antiguo que no lo tenga, y que según la normativa actual debería tenerlo, y luego que este mismo capítulo no apareciese en el platillo dedicado al cálculo del valor de reposición o de reemplazamiento, que, como hemos visto, no consiste en calcular el coste de edificación de un inmueble exactamente igual al que es objeto del expediente.

De lo visto hasta ahora podemos concluir que el principio según el cual se consideran obras de embellecimiento las que aportan una comodidad superior a la que tenía la finca, presenta una excepción notable en el caso de estas obras de adaptación a la normativa en los aspectos arriba señalados. Por otro lado, puede decirse que, como en otras ocasiones, la jurisprudencia ha asumido, al menos en parte, las líneas directrices marcadas por el RDU en este campo.

D) *Otras partidas incluíbles*

En el presupuesto de coste de obras necesarias debe también figurar:

1) En paralelo con lo visto para el cálculo del valor del edificio hay que incluir todo lo relativo a: beneficio industrial del constructor, gastos generales, honorarios de arquitecto y aparejador, IVA y licencias municipales según el tipo fijado por el Ayuntamiento (103). Por ello si se excluyeron en el cálculo del valor de reposición estas partidas, para equilibrar, es posible excluirlas del cálculo de las obras de reparación, siendo de este modo todas estas operaciones válidas dado que los porcentajes son los mismos en los dos casos (104).

2) Hay que incluir también los gastos de acarreo y andamiaje (105).

3) Se puede incluir un 5 por 100 a título de imprevistos, muy habi-

(102) Vid. J. V. FERRANDO, *op. cit.*, pág. 206.

(103) S. de 1 febrero 1993, Ar. 566; S. de 1 febrero 1993, Ar. 573; S. de 5 junio 1991, Ar. 4867; S. de 2 junio 1992, Ar. 4808; S. de 19 abril 1994, Ar. 2818; S. de 30 mayo 1995, Ar. 5840.

(104) S. de 2 febrero 1993, Ar. 1199; S. de 5 mayo 1993, Ar. 3475.

(105) S. de 26 enero 1990, Ar. 559.

tuales en este tipo de obras donde lo normal es que se revisen los presupuestos al alza (106).

4) Hay que incluir también los costos de derribos y retiradas de escombros (107).

5) El presupuesto comprenderá las obras necesarias para devolver al edificio las condiciones de salubridad que la Ley exige (por ejemplo: gasto de eliminación de humedades en piezas habitables, adaptación del tamaño de las mismas, reparación en redes de desagües, ventilación adecuada, etcétera) (108). Esto último se puede poner en conexión con lo visto en el apartado anterior.

(106) S. de 22 enero 1992, Ar. 764; S. de 15 julio 1992, Ar. 6162.

(107) Ver nota 105.

(108) J. V. FERRANDO, *op. cit.*, pág. 409, y artículo 15 del RDU. Póngase esto en relación con las obras de habitabilidad y adaptación a la normativa.