



# El alcance del deber de conservación y su repercusión municipal

## 1. Introducción.

El artículo 33 de la Constitución Española reconoce el **derecho a la propiedad privada** pero no debe entenderse como absoluto, sino que debe ponerse en relación con otros derechos y deberes. En concreto, junto a este nace un **deber de conservación**, que se define por la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997 (Rec. 2477/1990) como *«inherente a la propiedad urbana, un deber que constituye una expresión de la función social de esta forma de propiedad»*. En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo del 26 de junio de 2007 (Rec. 9002/2003):

*«El deber de conservación es una manifestación inequívoca de la función social que tiene el derecho de propiedad urbanística (...) porque las razones de seguridad y de salubridad, e incluso de ornato público, son valores sociales indudables, y puede decirse por ello que la acreditación del cumplimiento del deber de conservación deriva naturalmente de aquella función social.»*

Este encargo está íntimamente **vinculado con el urbanismo**, ya que es el responsable de concretar las actuaciones a llevar a cabo. Así se prevé en el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU):

*«La **ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas** no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, **determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste**».*

Así pues, del mandato constitucional surgen **dos vertientes**: un deber de conservación asignado a los particulares y un deber de autoridad y vigilancia por parte de las Administraciones competentes, **materia en la que las entidades locales juegan un papel clave e imprescindible**.

Esta competencia es aceptada sin discusión y está prevista en la legislación de manera continuada. En este sentido, por ejemplo, el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 establece que **el Ayuntamiento puede intervenir a través de su función de policía, «cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas».**

A lo largo de esta publicación vamos a examinar cómo se materializan ambas cuestiones y ciertas implicaciones prácticas que pueden surgir al trasladar la normativa a la realidad.

## 2. Deber de conservación.

La primera vertiente objeto de estudio es el deber de conservación, que se encuentra recogido en el artículo 15.1, b) del TRLSRU de manera que prevé que el derecho de propiedad comprende conservar la **«en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.»**

Del citado artículo podemos extraer que el deber de conservación está compuesto por cuatro submaterias: seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato. No obstante, ni la normativa urbanística estatal ni las autonómicas definen estas condiciones, sino que se deja abierto. Esto es, **se trata de conceptos jurídicos indeterminados que deben dotarse de un contenido concreto en cada caso**, mediante la aplicación a sus circunstancias específicas de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico.

Cabe destacar, que además de los ya descritos, tanto normativas autonómicas como jurisprudencia han incluido dos conceptos a tener en cuenta dentro del deber de conservación, íntimamente relacionados con los ya descritos, que son **la habitabilidad y la funcionalidad**.

### ¡EJEMPLOS!

- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1980 (2668/1980)

*«para el cálculo del coste de las reparaciones necesarias en un edificio, hay que computar, todas las precisas para dotarlo de las debidas, condiciones de seguridad y de **habitabilidad**»*

- Artículo 144 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía:

*«Las personas propietarias de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones tienen el **deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público y demás que exijan las leyes, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, aunque para ello sea necesario el uso de espacios libres o de dominio público, a fin de **mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad** o uso efectivo».***

Asimismo, debe tenerse en cuenta que a pesar de que la normativa urbanística hace esta distinción (seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato), la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE), establece como requisitos básicos tres: **funcionalidad, seguridad y habitabilidad**, en los que se integran los componentes del deber de conservación.

¿Entonces cómo se puede saber qué implica cada una de ellas? Pues bien, a continuación analizamos el contenido y propósito de cada uno de estos requisitos y cuáles son las implicaciones que tienen.

## 2.1 Seguridad.

Para comenzar con la delimitación de esta idea, debemos partir de un punto de vista conceptual y es que la Real Academia Española define la seguridad en relación con una construcción o un mueble como *«consistencia, solidez, inamovilidad, firmeza, estabilidad, resistencia»*. Desde un punto de vista jurídico, la primera norma a la que hay que acudir es la ya citada LOE.

En concreto, el apartado primero del artículo 3 de esta norma hace una primera aproximación a los **requisitos básicos** *«que deberán satisfacerse, (...) en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso»*. Y en concreto, sobre la seguridad, el apartado 1, b) lo subdivide en tres:

*«b.1) **Seguridad estructural**, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.*

*b.2) **Seguridad en caso de incendio**, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.*

*b.3) **Seguridad de utilización**, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.»*

El apartado segundo hace una remisión al **Código Técnico de la Edificación**, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (en adelante, CTE) para concretar estos requisitos básicos. Por último en cuanto al marco normativo, el artículo 3.3 LOE prevé que además de la normativa descrita, **se puede complementar con otras exigencias** previstas en normativas dictadas por las administraciones competentes, como por ejemplo, **a través de una Ordenanza aprobada por un Ayuntamiento.**

Una vez sentado lo anterior, debemos acudir al CTE para dotar de contenido al concepto de seguridad, que encontramos desarrollado en los artículos 10 a 12 del mismo y que se concretan en diferentes «Exigencias Básicas» que resumimos en el siguiente cuadro:



EXIGENCIAS BÁSICAS DE SEGURIDAD		
Tipología	Objetivo	Documentos básicos
<b>Estructural</b>	Asegurar un comportamiento estructural adecuado frente a acciones e influencias previsibles convirtiéndolo en un entorno fiable	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Documentos Básicos sobre: Acciones en la edificación, Cimientos, Acero, Fábrica y Madera.</li> <li>● Remisión a la Instrucción del Hormigón Estructural.</li> <li>● Resistencia y estabilidad.</li> <li>● Aptitud al servicio.</li> </ul>
<b>Incendio</b>	Reducir a límites aceptables el riesgo de sufrir un daño por un incendio	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Propagación interior y exterior.</li> <li>● Evacuación de habitantes.</li> <li>● Instalaciones de protección contra incendios.</li> <li>● Intervención de bomberos.</li> <li>● Resistencia estructural al incendio.</li> </ul>
<b>Utilización y accesibilidad</b>	Reducir a límites aceptables el riesgo a que los usuarios sufran daños inmediatos y que el acceso y la utilización sea no discriminatoria, independiente y segura	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Seguridad frente a riesgo de caídas.</li> <li>● Seguridad frente a riesgo de aprovisionamiento.</li> <li>● Seguridad frente a riesgo causado por iluminación inadecuada.</li> <li>● Seguridad frente a riesgo causado por situaciones con alta ocupación</li> <li>● Seguridad frente a riesgo de ahogamientos.</li> <li>● Seguridad frente a riesgo causado por vehículos en movimiento.</li> <li>● Seguridad frente a riesgo causado por acción de rayos.</li> </ul>

Por último y a modo ejemplificativo, se avala la intervención del Ayuntamiento de Barcelona en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 31 de enero de 2023 (Rec. 1207/2022) porque «*el inmueble carecía de instalación eléctrica adecuada, con detección de "empalmes" incorrecta utilización de la red, por lo que el riesgo de contacto eléctrico y sobrecarga era alto; había acumulación de ropa y objetos en torno a esos mismos contactos eléctricos; había riesgo de incendio por la acumulación de objetos en determinadas estancias; así como riesgo de insalubridad por falta ventilación, humedades y filtrado de la lluvia.*»

## 2.2 Accesibilidad y funcionalidad.

La accesibilidad viene definida expresamente en el artículo 2, k) del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de manera que los entornos y edificaciones deben ser «*comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.*»

Este concepto debe ponerse en relación con el de funcionalidad, ya que como decíamos, la LOE lo recoge como requisito básico, y precisamente la accesibilidad es un componente de este. Veamos el artículo 3.1, a) LOE:

«a) *Relativos a la funcionalidad:*

a.1) **Utilización**, de tal forma que la **disposición y las dimensiones de los espacios** y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.

a.2) **Accesibilidad**, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.

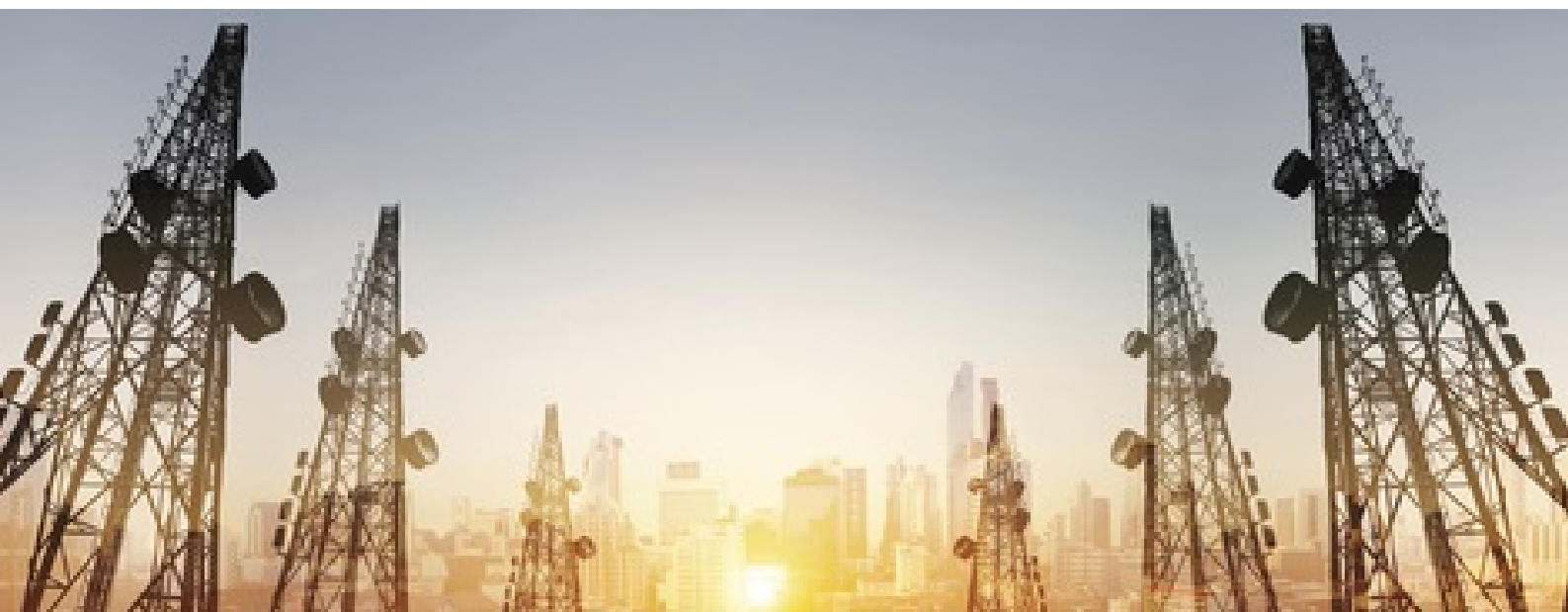
a.3) Acceso a los **servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información** de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.

a.4) **Facilitación para el acceso de los servicios postales**, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.»

Así pues, la funcionalidad se compone de cuatro elementos: utilización, accesibilidad y acceso a servicios de telecomunicación, audiovisuales, de información y postales. Si acudimos al CTE, vemos que, a excepción de ciertos matices sobre accesibilidad, su artículo 1.3 en materia de funcionalidad **remite a la normativa específica de cada requisito básico**. A continuación exponemos en modo cuadro resumen, y sin ánimo de exhaustividad, las normas principales a tener en cuenta en cada uno de ellos.



EXIGENCIAS BÁSICAS FUNCIONALIDAD	
Requisito	Normativa
Utilización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenanzas municipales.</li> <li>• Normativas autonómicas sobre espacios, distancias y alturas.</li> <li>• Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados.</li> </ul>
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.</li> <li>• Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados.</li> <li>• Normativas autonómicas sobre accesibilidad.</li> </ul>
Servicio de telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.</li> <li>• Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de las edificaciones, aprobado por Real Decreto 346/2011, de 11 de marzo.</li> <li>• Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.</li> </ul>
Servicio postal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.</li> <li>• Real Decreto 1298/2006, de 10 de noviembre, por el que se regula el acceso a la red postal pública y se determina el procedimiento de resolución de conflictos entre operadores postales.</li> </ul>



## 2.3 Salubridad y habitabilidad.

De la misma forma que la accesibilidad y la funcionalidad se encuentran unidas por la definición que establece la LOE, **la salubridad y la habitabilidad también se regulan de manera conjunta por el artículo 3 de esta norma**, siendo la salubridad uno de los requisitos para que exista habitabilidad:

«c) *Relativos a la **habitabilidad**:*

c.1) **Higiene, salud y protección del medio ambiente**, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.

c.2) **Protección contra el ruido**, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

c.3) **Ahorro de energía y aislamiento térmico**, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.

c.4) *Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un **uso satisfactorio** del edificio.»*

La cuestión de la salubridad resulta de especial interés en el ámbito local, dado que la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBL), prevé como competencia municipal la «*protección de la salubridad pública*», en su artículo 25.2, j). En este sentido, el deber de conservación de los propietarios está íntimamente ligado a esta competencia municipal. Por ejemplo, si se acumula la basura en un edificio, puede dar lugar a plagas e infecciones que, si no son tratadas a tiempo, pueden extenderse a la vía pública.



Una vez sentado lo anterior, tenemos que acudir de nuevo al CTE, que regula en sus artículos 13, 14 y 15 las exigencias básicas de habitabilidad a través de objetivos y de documentos básicos, esquematizados a continuación:

EXIGENCIAS BÁSICAS HABITABILIDAD		
Requisito	Objetivo	Documentos Básicos
<b>Higiene, salud y protección del medio ambiente</b>	Reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios, dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, padezcan molestias o enfermedades, así como el riesgo de que los edificios se deterioren y de que deterioren el medio ambiente en su entorno inmediato, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Protección frente a la humedad.</li> <li>● Recogida y evacuación de residuos.</li> <li>● Calidad del aire interior.</li> <li>● Suministro de agua.</li> <li>● Evacuación de aguas.</li> <li>● Protección frente a la exposición al radón.</li> </ul>
<b>Protección frente al ruido</b>	Conseguir características acústicas adecuadas para reducir la transmisión del ruido aéreo, del ruido de impactos y del ruido y vibraciones de las instalaciones propias del edificio, y para limitar el ruido reverberante de los recintos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Protección frente al ruido.</li> <li>● Se especifican parámetros objetivos y sistemas de verificación.</li> </ul>
<b>Ahorro de energía</b>	Conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir, asimismo, que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Limitación del consumo energético.</li> <li>● Condiciones para el control de la demanda energética.</li> <li>● Condiciones de las instalaciones térmicas.</li> <li>● Condiciones de las instalaciones de iluminación.</li> <li>● Contribución mínima de energía renovable para cubrir la demanda de agua caliente sanitaria.</li> <li>● Generación mínima de energía eléctrica procedente de fuentes renovables.</li> <li>● Dotaciones mínimas para la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos.</li> </ul>



Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 17 de julio de 2023 (Rec: 104/2022) entiende que la higiene y la salubridad en los espacios públicos y sus alrededores conforma un interés público y entiende que el Ayuntamiento puede proceder a la limpieza y control de plagas en un edificio privado:

«De hecho, el deber de conservación de los propietarios tiene como última medida, ante el incumplimiento de ese deber, la ejecución subsidiaria por la administración, y eso es precisamente lo que ha tenido que hacer el Ayuntamiento en este caso, **proceder a la limpieza y desratización de los patios para evitar las quejas del vecindario ante la dejadez y desidia de los usuarios, uno de los cuales es el demandante**».

## 2.4 Ornato.

El último requisito que encontramos dentro del deber de conservación es el ornato, el cual es definido por la Real Academia Española como «Adorno, atavío, aparato». A nivel jurídico encontramos en el artículo 19 del Reglamento de Urbanismo, de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, la siguiente definición:

«c) Ornato público: conjunto de las características estéticas de los inmuebles y de su entorno que satisfacen las exigencias de dignidad de sus usuarios y de la sociedad».

Otro ejemplo normativo del que podemos extraer características del ornato, lo podemos observar en el artículo 158 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que prevé como infracción «la realización de pintadas, grafitis, incisiones u otros actos que causen daños o deterioros o menoscaben el ornato de la vía pública, el mobiliario urbano, los espacios publicitarios o los paramentos exteriores de las edificaciones, construcciones e instalaciones (...)». Continúa el artículo diciendo que se permitirán este tipo de actuaciones si tienen valor artístico siempre y cuando «**no perjudicasen el entorno urbano ni la calidad de vida del vecindario**» y sean «periódicamente sometidos a control y limpieza».

De todo ello, podemos concluir que el ornato supone garantizar que **todo lo que afecte a la imagen urbana se encuentre en buen estado e integrado en su entorno**. Ello no implica necesariamente que sea considerado bonito, sino que sea un **ambiente digno y cómodo** para la sociedad. Esto afecta principalmente a las fachadas de los edificios y todos los elementos que las integran, como la pintura o las terrazas.

En este sentido, encontramos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de C. de Madrid del 13 de mayo de 2003, Res. 675/2003 (Rec. 1380/1993), que definió de manera conjunta la salubridad y el ornato:

«Como puede observarse los conceptos de salubridad y ornato público son conceptos que tienen una única interpretación, en el sentido de mantener los edificios sin riesgos para la salud pública e integrados en el contorno urbano, se trata de conceptos "urbanísticos"»

Como veníamos diciendo, nos encontramos ante conceptos que se van definiendo con la casuística y los pronunciamientos judiciales son esenciales. En este caso, **encontramos numerosas sentencias dictaminando qué no forma parte del ornato**. En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Supremo del 21 de septiembre de 2000 (Rec. 2095/1995):

*«En concreto, la exigencia del ornato público no puede ser entendida como obligación de los propietarios de mantener a su costa el valor histórico o artístico de los edificios (que, en cuanto valores sociales, deben ser a cargo de la sociedad) sino de que se cumplan en ellos las normales exigencias estéticas.»*

Especialmente ilustrativa es la Sentencia del Tribunal Supremo 10177/1994, de 22 de marzo, que resume la línea jurisprudencial seguida y concreta qué obras deben ser excluidas de este deber:

*«Criterio este último seguido por la doctrina jurisprudencial, que tiene declarado, en relación con las obras de reparación, que deben comprenderse únicamente como tales las precisas para devolver la normalidad a la edificación, tanto en el aspecto de estabilidad como en el de salubridad o habitabilidad, con exclusión, por tanto, de las de ornato o embellecimiento - Sentencia de 10 de noviembre de 1989-, sin que puedan ser tenidas en cuenta las obras que obedezcan a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y un ornato superior al que tenía la finca - Sentencias de 5 de enero y 6 de marzo de 1990- o aquellas que excedan de la reposición funcional del edificio para entrar en el ámbito de la renovación y mejora de la situación anterior - Sentencia de 18 de julio de 1988- o, en fin, aquellas otras que supongan modernización y mejoramiento»*



A la luz de lo expuesto y sintetizando, quedarían fuera del deber de conservación las siguientes:

- Las obras que supongan conseguir comodidad u ornato superior al que ya tenía.
- Las obras que excedan de la reposición funcional del edificio.
- Las obras que supongan modernización y mejoramiento.
- Las obras de mantenimiento del valor histórico o artístico.

Como vemos, el ornato es el concepto más indeterminado y amplio de todos los que hemos abordado a lo largo de este estudio y la jurisprudencia resulta especialmente relevante. No obstante, **el papel que juegan las Ordenanzas Municipales es imprescindible**, dado que la mayoría de los requisitos concretos se imponen a través de este instrumento.

*¿Sobre qué elementos puede el Ayuntamiento imponer requisitos para que se entienda cumplido el deber de conservación desde la perspectiva del ornato? Fachadas, miradores y balcones, escaparates y vitrinas, colgadores y tendederos de ropa, toldos, plantas bajas, pintura, instalación de antenas, aparatos de aire acondicionado o aparatos de gas.*

### 3. Deber de vigilancia: posibilidades de actuación.

#### 3.1 Concepto.

Como ya adelantábamos en la introducción, el deber de conservación atribuido a los propietarios supone que nazca un deber también para la Administración y es el de vigilancia y prevención. En este sentido, ya se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo del 16 de febrero de 1999 (Rec. 6333/1994) que establecía que:

*«se contraponen, así, dos distintos deberes, el de vigilancia y prevención, a cargo de los Ayuntamientos, y el de conservación de los edificios, de cuenta de sus propietarios».*

Dado que los **Municipios ostentan como competencia propia el urbanismo**, concretamente la «*disciplina urbanística*» y la «*conservación y rehabilitación de la edificación*», de acuerdo al artículo 25.2, a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), se convierten en la administración protagonista en esta materia.

Así se refleja en las diversas normativas urbanísticas autonómicas, por ejemplo, el artículo 174.1 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero (en adelante, TRLOTAU):

*«La función inspectora sobre las actividades territoriales y urbanísticas corresponde a los Municipios dentro de su término municipal y subsidiariamente a la Junta de Comunidades».*

Del mismo modo lo prevé el artículo 290.1 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell (en adelante, TRLOTUP), entre otras. Ahora bien, ¿en qué se concreta este deber de vigilancia?

En la normativa estatal no existe una definición de este deber, ni qué actividades pueden entenderse englobadas en el mismo, pero la legislación autonómica sí se pronuncia al respecto, siendo el núcleo central de todas ellas la **inspección urbanística**, que podría definirse como la tarea de vigilar, investigar y comprobar.

En este sentido, cobran especial relevancia los Planes de Inspección Urbanística, como por ejemplo, el recién aprobado en Asturias para los años 2024 y 2025 por la Resolución de 27 de diciembre de 2023, de la Consejería de ordenación de Territorio, urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos.

Ello debe ponerse en relación con el **Informe de Evaluación de Edificios**, previsto en el artículo 29 TRLSRU y en la mayoría de las legislaciones autonómicas. Se trata de una herramienta con la que cuenta la Administración para que los propietarios acrediten la situación de un inmueble y su nivel de conservación.

Cada autonomía ha regulado este instrumento de manera diferente, pues por ejemplo en Aragón se exige una inspección cada quince años en edificios con una antigüedad mayor a cincuenta años (artículo 260 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón –en adelante, TRLUA–), mientras que en Andalucía se deja al arbitrio de los Municipios de manera que el artículo 145 LISTA prevé lo siguiente:

«El municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que las personas propietarias de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, **con la periodicidad que se establezca, y mínima de diez años**, una inspección dirigida a determinar su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética.»

En este punto cabe destacar **el papel de la colaboración público-privada**, ya que especialmente en Municipios pequeños y con pocos recursos, llevar a cabo este papel investigador que requiere de formación técnica, puede resultar complicado. Por ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM) contiene un Capítulo dedicado a ello (artículo 164 a 167 duodecimos), previendo que para las tareas de verificación e inspección, los Ayuntamientos pueden utilizar entidades privadas colaboradoras urbanísticas.

De manera más actual, La LISTA y su Reglamento de desarrollo también regulan esta posibilidad dando tres opciones (artículo 9): la constitución de entidades urbanísticas colaboradoras; la colaboración público-privada en la realización de tareas instrumentales de control y verificación y la celebración de convenios urbanísticos. Todo ello puede llevarse a cabo a través de Colegios Profesionales o de Entidades Urbanísticas Certificadoras, debiendo inscribirse estas últimas en el Registro de Entidades Urbanísticas Certificadoras.



Cabe destacar que, además de este trabajo proactivo por parte de la Administración —o de sus entidades colaboradoras—, esto es, del inicio de oficio de estos procedimientos de comprobación, también **cabe la posibilidad de que los expedientes se inicien como consecuencia de una denuncia** presentada por un particular.

Como consecuencia de la inspección urbanística, surge otra área dentro del deber de vigilancia y es **la denuncia e información a otros órganos competentes**, como pueden ser las Comunidades Autónomas si el edificio tiene un valor histórico o cultural. Por ejemplo, el artículo 107 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, LUCYL), establece que para declarar la ruina, debe ser *«con audiencia al propietario, a los ocupantes y a los demás titulares de derechos, así como a la **Administración competente en materia de defensa del Patrimonio Histórico**»*.

Por último, el hecho de que las entidades locales tengan la obligación de investigar, lleva aparejado que además tienen que **adoptar medidas al respecto de las situaciones que así lo requieran**, tanto definitivas como provisionales, en caso de que sea necesario. Ello encuentra su base en el artículo 15.4 TRLSRU:

*«La Administración competente **podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables**».*

Este precepto encuentra su encaje en todas las normativas urbanísticas autonómicas y todas ellas prevén el mismo instrumento para actuar: **las órdenes de ejecución**. Dado que este es principal método de reacción por parte de la Administración, a continuación estudiamos el mismo y además, las posibles vías de actuación en caso de que se incumplan.

### 3.2 Medidas a adoptar: órdenes de ejecución.

Las ordenes de ejecución, a nivel estatal —además de en el artículo 15.4 TRLSRU— se regulan en el artículo 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (en adelante, RDU):

*«1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.*

*2. Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes, de oficio o a la instancia de cualquier interesado, **ordenarán la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones mencionadas en el párrafo anterior.**»*

Además de su previsión estatal, todas las normativas autonómicas incluyen referencias a las órdenes de ejecución como primer paso ante un incumplimiento del deber de conservación. Pese a que existen ciertas especialidades en cada una, se pueden extraer una serie de **notas generales** sobre esta figura, que a continuación exponemos.

Por un lado, **desde un punto de vista material**, las ordenes de ejecución deberán detallar con la mayor precisión posible las obras y demás actuaciones a realizar por los propietarios. Esto es imprescindible porque se trata de un mandato directo a un particular y debe ser lo más concreto posible.

Las actuaciones y reparaciones que deban llevarse a cabo, serán a cargo del propietario. Ahora bien, existe un límite a este deber, que varía en función de la autonomía. En la normativa estatal se prevé que dicho límite «se establece en **la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original**, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio».

Esta cuantía se repite en numerosas Comunidades Autónomas. No obstante, existen singularidades, como por ejemplo en Andalucía y La Rioja, que pese a que la norma está en la mitad, se podrá aumentar al 75% si existe un incumplimiento reiterado. Asimismo, en el País Vasco se realiza la siguiente distinción en el artículo 199.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo:

«El deber de los propietarios de edificios alcanza hasta el importe de los trabajos y las obras que no rebase el límite de su contenido normal, representado por:

- a. En el supuesto de actuaciones aisladas, el 60% del coste de reposición del edificio.
- b. En el supuesto de actuaciones integradas, el 50% del coste de reposición del edificio.»

También existen particularidades en cuanto a la **posibilidad de que los Ayuntamientos colaboren en cierta manera, otorgando subvenciones o bonificaciones sobre las tasas urbanísticas**, de forma que sea la administración la que sufrague el exceso respecto al límite establecido. Esto es así por ejemplo en Cantabria, Castilla-la Mancha o Aragón, aunque en esta última se prevé una limitación del 10% del presupuesto.

En relación con el hecho de que las órdenes de ejecución deben contener de manera detallada las actuaciones a realizar, cabe destacar que **existe cierta controversia respecto al hecho de que tenga que obtenerse posteriormente licencia urbanística o no**. Tradicionalmente se ha considerado que las mismas eximen de la obligación de obtener licencia urbanística para los actos de uso del suelo que constituyan su objeto, puesto que llevan implícito el acto autorizatorio. En este sentido se pronunció el Tribunal Supremo en 1987, reproducido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 6678/2001, de 17 de mayo (Rec. 1179/1996):

«(...) obvio resulta que no hay que pedir licencia a la Administración para poder realizarlas puesto que **la orden de ejecución de la Administración ya presupone la presunción de su legalidad**, debiendo sin embargo la Administración especificarlas; y exigir al destinatario de una orden de ejecución de unas obras que pida licencia para poder realizarlas, implica una contradicción "in terminis" que debe ser rechazada.»

Este criterio es el que se sostiene en el artículo 176.7 TRLOTAU o en el artículo 168.6 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (en adelante, LOTUSE): «*La orden de ejecución legitima por sí misma la ejecución de los actos, las operaciones y las actividades que en ella se contemplan*».

No obstante, encontramos la posición contraria en algunas Comunidades Autónomas, por ejemplo, del artículo 258.1 TRLUA se desprende que existe obligación de presentar la documentación técnica o proyecto correspondiente. El artículo 335.5 del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLGS), es mucho más tajante al establecer que la orden de ejecución «no exime del deber de obtener el título habilitante municipal que resulte preceptivo en función de la actuación que se tenga que desarrollar».

En cuanto al contenido de las ordenes de ejecución surge también la discrepancia sobre si el Ayuntamiento **debe entrar a valorar cuestiones entre particulares**, que quizá deberían dirimirse en la jurisdicción civil y por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo de 11 Marzo de 1999 (Rec. 290/1998) se expresa en los siguientes términos:

«*Ahora bien, **este interés público**, que motiva la regulación administrativa de tales situaciones, es perfectamente **compatible y conciliable con el interés privado** que surge de la defensa del derecho de propiedad, con su facultad de exclusión, y de las limitaciones dominicales, por razones de estricta vecindad y en el marco de esta clase de relaciones entre particulares, **cuya tutela puede recabarse**, con fundamento en las citadas normas sustantivas, **directamente de la jurisdicción civil**».*

Esto es, cuando únicamente haya en juego intereses privados y no se afecte a la función social de la propiedad, el Ayuntamiento debe abstenerse, dado que el competente para juzgar la situación es la jurisdicción civil. Ahora bien, cuando estos problemas particulares puedan interferir en el deber de conservación, el Ayuntamiento debe, como mínimo evaluar el inmueble y tomar la decisión más conveniente a la vista del informe técnico correspondiente.



Por otro lado, desde el punto de vista procedimental, en primer lugar, **el órgano competente para dictar la orden de ejecución es la Alcaldía**. Con carácter general, las normas autonómicas urbanísticas hacen referencia al «*órgano competente*», si bien es cierto que por ejemplo en Aragón, el artículo 255 TRLUA sí se refiere a la Alcaldía. Dada esta indeterminación, es de aplicación la cláusula residual del artículo 21.1, s) LRBL. En cuanto al **plazo para resolver el procedimiento, suele estar fijado en seis meses**, tras los cuales se produce la caducidad del mismo.

Respecto a los pasos a seguir en el expediente, encontramos dos trámites que resultan imprescindibles. En primer lugar, el **informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales** o en su defecto de los servicios correspondientes de la Diputación Provincial, dado que servirá de base para adoptar la resolución correspondiente en uno u otro sentido. Debe tenerse en cuenta que las órdenes de ejecución pueden limitar derechos subjetivos o intereses legítimos, por ello **la motivación es esencial** de acuerdo al artículo 35.1, a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En segundo lugar, **es fundamental la participación del interesado** en el procedimiento, o al menos, garantizar que pueda hacerlo. Esto principalmente se materializa en el **trámite de audiencia**, dando un plazo a los propietarios obligados para que propongan alternativas técnicas, soliciten la declaración de ruina, la concesión de una prórroga o, en su caso, la concesión de las ayudas a las que tengan derecho en función de la normativa. En este sentido, encontramos la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 2780/2023 (Rec, 157/2023):

«(...) examinado el alcance de la orden de ejecución se revela que son **actos de trámite cualificados** pues ninguna duda hay de que pueden provocar "perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos"(art. 25.1 LJCA) pues su existencia presupone un incumplimiento de deberes urbanísticos que puede constituir **premisa para imponer sanciones**, y como no, supone un **mandato perentorio que comporta costes e incluso demoliciones** con la consiguiente dificultad de irreversibilidad, de manera que el destinatario **tiene que tener garantizado su derecho a la tutela judicial efectiva** para discutir si es realmente el obligado (o es otra la propiedad o el responsable del inmueble), o si la entidad de las obras y medidas exigidas son las procedentes (por no ser adecuadas o proporcionales), o si el calendario de ejecución es inviable (por resultar el plazo exiguo), o incluso por concurrir circunstancias jurídicas, económicas o técnicas que cuestionen la base en que se asienta la orden de ejecución».

Ahora bien, **este trámite de audiencia podrá omitirse de manera excepcional** cuando exista riesgo cierto para las personas o para el entorno, por ejemplo, así se prevé en el artículo 321.4 RGLISTA, donde se excepciona este trámite y el de comunicación a otras administraciones para «*las medidas excepcionales de protección necesarias en caso de peligro inminente para la seguridad pública y la integridad o la integridad del patrimonio protegido por la legislación específica o por un instrumento de ordenación*».



En relación con la figura del interesado surgen dos cuestiones a tener en cuenta, ambas en cuanto a la titularidad del inmueble y resueltas por la jurisprudencia. En primer lugar, ¿qué sucede cuando no se sabe a ciencia cierta de quién es el inmueble? Pues bien, es clarificadora la Sentencia del Tribunal Supremo del 7 de mayo de 1998 (Rec. 4938/1992) que aplica la teoría de «apariencia de titularidad»:

«(...) aunque se reconozca que "la **Administración no puede resolver cuestiones de propiedad**, es claro que para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística **debe partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes** a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan, conforme a los citados artículos 181 de la Ley del suelo y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, de suerte que dicha actuación será conforme a derecho **siempre que el requerimiento se dirija contra la persona que reúna aquella "apariencia de titularidad"**, sin perjuicio de las cuestiones de propiedad que puedan entablarse ante la jurisdicción civil" ( Sentencia T.S. de 14 de Julio de 1992).»

La segunda cuestión que suscita controversia y suele ser bastante común en edificios que requieren rehabilitación, es relativa a que el **titular del inmueble en cuestión haya fallecido y la herencia se encuentre yacente**. En este sentido, la jurisprudencia ha validado los procedimientos de este tipo dirigidos contra la herencia yacente, sin embargo ha matizado que en los supuestos en que el Ayuntamiento conocía a los posibles coherederos debería notificar y dirigirse también contra ellos. Podemos analizar a este respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 10051/2015 (Rec.215/2012), de 8 de julio, en la que dispone que:

«En cuya tesitura huelga mayor consideración acerca del deber de diligencia a imponer a la Administración a la hora de poner en conocimiento de los interesados en el procedimiento los actos de que se trate, pues no cabe duda que la notificación era de suyo imposible desde un inicio, y que cabe exacerbar el celo administrativo allí donde **había de asegurarse la notificación al causahabiente, o a la herencia yacente, y no a persona fallecida**».

Sobre a quién debe notificarse la orden de ejecución y demás actos administrativos en el caso de dirigirse contra la herencia yacente hemos de tener en cuenta que **la herencia yacente carece de personalidad, luego la notificación debe hacerse al representante de la herencia**, esto es, al albacea o administrador.



La última cuestión procedimental es que la orden de ejecución **es objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad**, recogido a nivel estatal en el artículo 15.4 TRLSRU, que citamos a continuación, pero previsto también con carácter general en la normativa urbanística, por ejemplo en el artículo de la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. El precepto estatal regula lo siguiente:

«El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. **Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad**, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.»

### 3.2 Posibles reacciones ante un incumplimiento de una orden de ejecución.

Dejando atrás la figura de las ordenes de ejecución, existen muchas situaciones en las que nos encontraremos ante una **inactividad por parte del destinatario de la orden de ejecución**: que sea desconocido, que no haya recibido la notificación, que la situación sea urgente y no se pueda esperar o que no desee actuar, entre otras. ¿Qué medidas adoptar en ese caso?

Pues bien, con carácter general en todas las Comunidades Autónomas se prevén dos vías de actuación y que son las que se van a exponer a continuación: **la imposición de multas coercitivas y la ejecución subsidiaria**. Consideramos necesario advertir que en algunas normativas, además de estas dos, se prevén métodos más gravosos, realizando remisiones a la normativa de expropiación forzosa o imponiendo el régimen de ejecución sustitutoria.

Las **multas coercitivas** se pueden definir como un medio de ejecución forzosa que impone al destinatario de la orden de ejecución el pago de una cantidad determinada por el Ayuntamiento, siempre previo apercibimiento y que tiene como objetivo el cumplimiento del acto que no ha realizado. De esta definición se pueden desglosar varias cuestiones.

En primer lugar, **la cantidad**, que será, como máximo y en cómputo total, del límite del deber legal de conservación. Con carácter general, se prevé que la multa tendrá un importe máximo del 10% del valor de las obras ordenadas. En segundo lugar, **la periodicidad**, que se establece con carácter general que será como mínimo mensual. En tercer y último lugar, es imprescindible **el apercibimiento**, esto es, exigirle de nuevo al interesado lo requerido. El Tribunal Supremo fijó doctrina sobre la exigibilidad de este acto y la posibilidad de recurrirlo en su Sentencia 409/2023 (Rec. 158/2023) de 9 de febrero:

«1º) **El apercibimiento** (debidamente notificado al obligado), junto con el título ejecutivo (resolución administrativa definitiva que impone la obligación a ejecutar), **es un presupuesto inexcusable** para el inicio del procedimiento de ejecución forzosa.

2º) Como acto iniciador de un procedimiento, en principio, **es un acto de trámite insusceptible de recurso autónomo, salvo que genere indefensión o prejuicios de difícil reparabilidad**, lo que facultará a su impugnación siempre y cuando los motivos del recurso vayan referidos única y exclusivamente al procedimiento de ejecución forzosa, sin posibilidad de cuestionar la resolución administrativa que se trata de ejecutar.»

Es importante **distinguir la figura de las multas coercitivas de las posibles sanciones que puedan imponerse**, dado que la finalidad es diferente, las primeras pretenden obtener el cumplimiento de la actuación ordenada, mientras que las segundas, pretenden castigar una actuación ya realizada. Este hecho es especialmente relevante, puesto que **tiene implicaciones procedimentales**, dado que el procedimiento sancionador es característico por sus especialidades, pero también tiene **implicaciones materiales**, ya que si no existiera esta distinción, podría incumplirse el principio *non bis in idem* al compatibilizarlas.

En este aspecto, es muy interesante la tesis contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo 941/2018 (Rec. 1502/2017), de 5 de junio:

«Con carácter general, **las multas coercitivas son una medida de coerción o constreñimiento** económico que se impone, previo requerimiento, y se reiteran periódicamente, con la finalidad de vencer la resistencia del destinatario del acto a cumplir una decisión administrativa. En definitiva, se trata de " obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa ", como declara la STC 238/1988, de 14 de diciembre.

Por el contrario, la multa como **sanción administrativa es una manifestación de la potestad sancionadora** de la Administración, que tiene un fin represivo o retributivo, del que carece la multa coercitiva, por la realización de una conducta anterior, que se encuentra tipificada como falta administrativa.

Son, por tanto, **dos categorías jurídicas que responden a diferentes finalidades y que tienen un régimen jurídico distinto**. Son independientes la una de la otra y compatibles entre sí, como ya señalaba el artículo 99.2 de la Ley 30/1992, y ahora reitera el artículo 103 de la Ley 39/2015, pues la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.»

La **ejecución subsidiaria** implica que el Ayuntamiento es el que asume el **papel activo de ejecutar las obras que sean necesarias**, siempre a costa del obligado, con el límite del deber de conservación que resulte exigible. En función de las posibilidades del Ayuntamiento, podrá realizarse por personal propio o a través de un contrato de obras.

A nivel procedimental, es necesario de nuevo que el **interesado sea debidamente informado y que se le otorgue un plazo de audiencia**, tal y como sucedía en la orden de ejecución y pudiendo aplicar las mismas excepciones, por ejemplo que exista riesgo cierto. La omisión de este trámite puede dar lugar a **la indefensión material del interesado y provocar la nulidad del procedimiento**, como sucedió en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de C. de Madrid 105/2014 (Rec. 1088/2012), de 5 de febrero.

En este caso, cobra especial relevancia lo establecido en el artículo 100.3 LPAC, que dispone que *«si fuese necesario entrar en **el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial**»*.

El Ayuntamiento deberá determinar caso por caso si realmente estamos ante un inmueble que sea considerado domicilio o no, pues es evidente que si estamos ante un edificio en mal estado, difícilmente podrá ser considerado como tal, pero **siempre que haya dudas, será necesario este consentimiento o autorización**, dado que entran en juego derechos constitucionales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de C. de Madrid 1686/2013 (Rec. 396/2013), de 23 de diciembre, se pronuncia en los siguientes términos:

*«Debe partirse de la base de que el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico, cuando la Administración precise la entrada en un inmueble, se configura como un **procedimiento de garantía de los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio** previstos y protegidos en el Artículo 18 de la Constitución.*

*La función del Juez de Instancia, y la de este Tribunal, se extiende a realizar un juicio de proporcionalidad que valore los intereses en conflicto, de una parte **la necesidad de que las Administraciones públicas velen por el cumplimiento de la normativa urbanística, medioambiental, y el interés general, en el ejercicio de sus competencias o potestades, y de otra parte el derecho fundamental en juego, de forma que aun cuando el acto administrativo sea regular, la autorización puede y debe ser denegada, si existiera una desproporción** entre el fin pretendido por dicha resolución y el derecho fundamental en juego, como ocurrirá frecuentemente si la finalidad de la resolución **puede ser conseguida por otros medios** que aun siendo más gravosos para la Administración dejen indemnes el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, trasunto del principio de eficacia administrativa, art.103 C.E ., y el privado , en cuanto responde a la protección de un derecho fundamental, -la inviolabilidad del domicilio-, art. 18.2 de la C E ., lo que requiere una **ponderación adecuada entre dichos intereses** y a ello responde la doctrina del Tribunal Constitucional»*.

Existen dos cuestiones controvertidas en cuanto a la ejecución subsidiaria: por un lado, si prescribe la acción de las órdenes de ejecución subsidiaria y, por otro, si una vez iniciado el procedimiento, está sujeto al instituto de la caducidad. Estas dudas han sido resueltas por la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de C. de Madrid 310/2023 (Rec. 716/2022), de 26 de mayo, que determinó que **no existe plazo de caducidad del procedimiento de ejecución subsidiaria**, pero sí está sujeto al transcurso del **plazo de prescripción del artículo 1964.2** del Código Civil desde que se dicta la orden de demolición.

Por último y respecto a qué medio se debe elegir, cabe destacar que pese a que el Ayuntamiento tiene margen de decisión, siempre ha de adoptarse la resolución teniendo en cuenta los principios que marca la normativa de procedimiento administrativo común. Así, el artículo 100.3 LPAC establece que *«si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual»*.

*Ambos métodos se pueden **compatibilizar con la imposición de sanciones**, si la normativa autonómica prevé como infracción el incumplimiento de las ordenes de ejecución.*

A la vista de ello, parece que lo lógico es optar por la imposición de multas coercitivas, dado que deja más margen de actuación al particular y por tanto, es menos restrictivo. No obstante, existen situaciones en las que parece más adecuado acudir a la ejecución subsidiaria, como en el caso de que exista un riesgo o una urgencia o de que el Ayuntamiento sea consciente de que las multas coercitivas no van a ser efectivas. Por ejemplo, el artículo 322 RUCYL, impone lo siguiente:

«Si existe **riesgo inmediato** para la seguridad de personas o bienes, o de deterioro del medio ambiente o del patrimonio natural y cultural, el Ayuntamiento **debe optar por la ejecución subsidiaria.**»

Así pues, tanto la imposición de multas coercitivas como la ejecución subsidiaria son métodos de ejecución forzosa válidos y el Ayuntamiento podrá optar entre ambos, salvo que exista un riesgo en cuyo caso deberá elegir el segundo.



Cabe destacar que ambos están relacionados, dado que el **importe recaudado por las multas coercitivas puede utilizarse para sufragar los gastos** que implique la ejecución subsidiaria. De un modo u otro, los gastos a los que deba hacer frente el propietario, bien por las multas o bien por la ejecución, podrá exigirse por la vía del **procedimiento de apremio** sobre el patrimonio.

## 4. Conclusiones.

– La función social de la propiedad privada se concreta en dos deberes que van aparejados: **el deber de conservación por parte de los propietarios y el deber de vigilancia de la Administración**, en el que el papel de los Ayuntamientos resulta indispensable.

– El deber de conservación se compone de los siguientes elementos: **seguridad, salubridad, ornato, habitabilidad, accesibilidad y funcionalidad**. Todos ellos son conceptos jurídicos indeterminados que deberán dotarse de contenido en función del caso concreto, teniendo en cuenta la dispersión normativa existente en la materia. Cabe destacar que el Ayuntamiento puede entrar a regular esta materia a través de Ordenanza.

– El deber de vigilancia se concreta en diferentes actuaciones: en primer lugar, la **inspección urbanística**, como actividad preliminar, teniendo en cuenta que en Municipios pequeños cobra especial relevancia la colaboración público-privada; en segundo lugar, **la adopción de ordenes de ejecución**, que son la respuesta inmediata ante un incumplimiento de este deber, donde será imprescindible respetar el cauce procedimental establecido; y, por último las posibles **reacciones ante la inactividad del particular**, como la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas, ambas compatibles con las sanciones que correspondan.

