



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZAMORA
ILMO. SR. ALCALDE

Expediente: 1977/2025 - Actuación de oficio

Asunto: Deber de conservación de locales comerciales en desuso

Ilmo. Sr.:

Esta Procuraduría del Común viene apreciando desde hace tiempo una preocupante disminución de la actividad comercial, particularmente del comercio tradicional en las ciudades, posiblemente afectado por una crisis que tiene que ver con un cambio de hábitos en la adquisición de bienes y servicios por una parte de los consumidores, dada la polivalencia y funcionalidad de los grandes establecimientos comerciales y, sobre todo, el aumento del comercio online, seguramente incrementado por las circunstancias que rodearon la pandemia, lo que supuso para una parte de la población una modificación de los patrones de consumo dominantes hasta ese momento; sin olvidar también otros factores que, eventualmente, pueden afectar particularmente al pequeño comercio, como posiblemente sea la falta de relevo generacional e, incluso, los costes de los alquileres y de los suministros.

Sean estas las causas u otras, lo cierto es que se ha producido un cierre de negocios tradicionales en nuestras ciudades hasta ahora desconocido, lo que está suponiendo, entre otros efectos, que numerosos locales, antes comerciales, se vean privados de actividad no solo en el centro urbano sino también zonas aledañas y barrios de la ciudad; los cuales, con el paso del tiempo, normalmente van presentando cada vez más un deficiente estado de conservación, ofreciendo una imagen de deterioro y degradación que se transmite a la ciudad misma, incluso afectando a entornos de significado histórico y cultural.

La falta de mantenimiento de los locales comerciales en desuso durante un largo periodo de tiempo afecta no solo a su estado de conservación, sino que propicia una imagen negativa del medio urbano, generando efectos negativos en general para la ciudad e, incluso, eventuales riesgos e insalubridad en los casos más extremos de falta de conservación por la posibilidad de que los locales en estado de abandono alberguen roedores e insectos, produzcan malos olores a causa del depósito de basura en su interior o en el entorno, o se pueda hacer un uso inadecuado de los mismos, con afectación incluso de los derechos del vecindario, a un medio ambiente adecuado, a la seguridad y a la protección de la salud.



Considerando lo indicado, esta Procuraduría del Común ha promovido la presente actuación de oficio, con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros, para dirigirnos a los Ayuntamientos de los municipios de Castilla y León que superan los 20.000 habitantes, entre los que se encuentra el de Zamora, por considerar que es en ellos en los que existen locales vacíos en mayor número, con el objetivo de poner de manifiesto la incidencia positiva que ha de tener el ejercicio de las competencias urbanísticas que les son propias para velar por el cumplimiento del deber legal de conservación que pesa sobre los propietarios respecto de los locales comerciales de los que sean titulares y que se hallen en deficiente estado de conservación y de ornato público, en la medida en que contribuyen, como anteriormente se ha significado, a la degradación y deterioro de la imagen del entorno urbano e, incluso, eventualmente poniendo en riesgo la seguridad y la salud de las personas, particularmente de los vecinos que residan en los inmuebles colindantes.

Por todo ello, con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, procedemos a formular las siguientes consideraciones:

El deber de conservación viene contemplado en la normativa urbanística como uno de los deberes que integran el estatuto de la propiedad y obliga a los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones a conservarlos y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

En concreto, el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en su artículo 15, establece que el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende, entre otros, el deber de dedicarlos a los usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y de conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.

En el ámbito autonómico la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), en su artículo 8.1.b) apartado 1º, impone a los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles el deber urbanístico de destinarlos a los usos que no estén prohibidos por las Leyes o el planeamiento urbanístico, así como de conservarlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad, *“ejecutando los trabajos y obras necesarios para mantener en todo momento dichas condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado”*.

Una redacción similar de este deber se recoge en el artículo 19.1 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y



León, definiendo en el punto segundo cada una de las razones por las que puede haber una intervención urbanística:

“A tal efecto se entiende por:

a) Seguridad: conjunto de las características constructivas que aseguran la estabilidad y la consolidación estructural de los inmuebles y la seguridad de sus usuarios y de la población.

b) Salubridad: conjunto de las características higiénicas y sanitarias de los inmuebles y de su entorno que aseguran la salud de sus usuarios y de la población.

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.

d) Accesibilidad: conjunto de las características de diseño y calidad de los inmuebles y los espacios urbanos que permiten su utilización por todas las personas, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas.

e) Habitabilidad: conjunto de las características de diseño y calidad de las viviendas y de los lugares de trabajo y estancia, de los inmuebles donde se sitúan y de su entorno, que satisfacen las exigencias de calidad de vida de sus usuarios y de la sociedad”.

La obligación contenida en estos preceptos va referida a toda clase de inmuebles, incluidos los locales comerciales, por lo que se deben mantener en las condiciones citadas para servir de soporte a los usos que sean compatibles conforme a la ordenación territorial y urbanística. Mantener, por tanto, los locales, aunque se encuentren temporalmente cerrados y sin uso, en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad, conforme a su destino, forma parte del estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria y el incumplimiento de esta obligación, genéricamente regulada en el citado texto refundido estatal, constituye incluso un incumplimiento de la función social de la propiedad.

Es más, como es bien conocido, el Tribunal Supremo viene señalando que el ordenamiento urbanístico establece una definición del contenido normal del derecho de propiedad del que forman parte auténticos deberes, como son los citados de mantener los edificios en las condiciones señaladas.

Por lo tanto, en principio ese Ayuntamiento no es responsable del deficiente estado de conservación de los locales comerciales objeto de la presente actuación, ni del eventual incumplimiento de la obligación que atañe a sus propietarios de mantenerlos como se ha indicado, y ello porque, como refiere la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de



Castilla y León de 24 de junio de 2011, dicho deber *“atañe a los propietarios y no exige requerimiento previo del Ayuntamiento, sino que su exigencia viene impuesta directa y personalmente a los propietarios de bienes inmuebles, sin tener que esperar a que el Ayuntamiento recuerde tal deber, y sin tener que esperar a que el propietario del inmueble colindante denuncie o se queje por los perjuicios que resultan de dicha falta de conservación”*.

No obstante lo anterior, la legislación urbanística atribuye a los Ayuntamientos la competencia de vigilar el cumplimiento de este deber legal de conservación que los propietarios tienen respecto de los inmuebles cuya titularidad ostenten. Esto es, ante una eventual inobservancia de este deber por parte de los titulares, la Administración municipal, tras efectuar la oportuna visita de inspección, debe exigir la ejecución de las actuaciones que sean necesarias para garantizar el cumplimiento del deber de conservación antes referido, utilizando para ello los mecanismos jurídicos contemplados en la normativa urbanística, tales como la orden de ejecución y, en su caso, los medios coactivos previstos en la ley.

Además de los preceptos citados en materia urbanística, debemos recordar que el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone en su apartado 2º, que los entes locales tienen encomendadas, entre sus competencias, la protección de la salubridad pública y el medio ambiente urbano, así como la disciplina urbanística. Dicho precepto atribuye a los municipios una amplia capacidad de actuación para realizar actuaciones necesarias que permitan cumplir sus obligaciones. Conforme al mismo, ese Ayuntamiento es competente en materia de protección de la salud pública en su término municipal, pudiendo y debiendo actuar de oficio, adoptando las medidas precisas para la adecuada conservación de los inmuebles de su término municipal, máxime cuando puedan generar un riesgo para la seguridad y salubridad de la población. En definitiva, ese Ayuntamiento tiene el deber de ejercer sus funciones de vigilancia y control para garantizar el cumplimiento del deber de conservación y, con ello, la seguridad y salubridad de las personas y el mantenimiento del ornato público de los inmuebles y, con ello, del entorno urbano.

En consecuencia, constatado que algún propietario de su local comercial en desuso no cumple con el deber de conservación, el Ayuntamiento debe proceder conforme a las normas que regulan la orden de ejecución, en concreto los artículos 106 de la LUCyL y 319 y siguientes del RUCyL, para exigir la realización de las obras y actuaciones necesarias que garanticen el cumplimiento del deber de conservación por parte del titular del inmueble; deber que se fundamenta en garantizar la seguridad de las personas y los bienes, así como el ornato del propio inmueble y de su entorno, en un interés público en definitiva. La orden de ejecución, como es sabido, debe detallar con la mayor precisión posible las actuaciones y demás obras necesarias para mantener o reponer al inmueble en las condiciones adecuadas, para lo que se han de subsanar las deficiencias advertidas en la



fase previa de inspección, así como el presupuesto estimado y el plazo para llevarlas a cabo en atención a su entidad y complejidad.

Asimismo, como es conocido, ante un eventual incumplimiento por el propietario de lo ordenado por el Ayuntamiento, no promoviendo las obras o actuaciones necesarias para mantener el local comercial en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, la normativa urbanística le habilita para adoptar alguna de las siguientes medidas, a fin de revertir el estado de deterioro en que se hallare:

a. Ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación.

b. Imposición de multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual.

En este sentido, el artículo 106.5 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, dispone lo siguiente: *“El incumplimiento de una orden de ejecución faculta al Ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria, o para imponer multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual, en ambos casos hasta el límite citado en el artículo anterior”*.

En su desarrollo, el artículo 322 del RUCyL (que lleva por rúbrica ejecución forzosa), dispone en su apartado primero lo indicado a continuación: *“El incumplimiento de las ordenes de ejecución faculta al Ayuntamiento para acordar su ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas, en ambos casos hasta el límite del deber legal de conservación y previo apercibimiento del interesado. 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”*.

El apartado cuarto del mismo artículo añade lo siguiente: *“Los costes de la ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución y el importe de las multas coercitivas que se impongan, en su caso, pueden exigirse mediante el procedimiento administrativo de apremio”*.

Debe advertirse que si no se adoptan las medidas señaladas en los párrafos precedentes y se produce alguna circunstancia que afecte a la salud o a la seguridad de las personas o integridad de los bienes, cualquier afectado podría exigir responsabilidad patrimonial a ese Ayuntamiento, incluso los derivados por los daños sufridos, que pueden ser también morales. En efecto, el incumplimiento del deber de vigilancia y prevención, así como la falta de adopción de otras medidas, como las indicadas *ut supra*, viene siendo considerado judicialmente como causa de atribución de responsabilidad patrimonial a la Administración, cuando se hubieren ocasionado daños a terceros derivados de la inactividad del Ayuntamiento.



En consecuencia, resulta que mantener las condiciones mínimas de seguridad, salubridad, limpieza y ornato de los locales comerciales de nuestras ciudades constituye una obligación de los titulares de los mismos, y, en su caso, el cumplimiento, se debe promover desde instancias municipales, incluso ejerciendo la potestad sancionadora en los términos legalmente previstos.

Por ello, consideramos oportuno recomendar que sean reforzadas las medidas de control, incluyendo en la programación ordinaria de los servicios técnicos municipales actuaciones de inspección y prevención, especialmente en determinados entornos, como las zonas comerciales, máxime si se hallan próximas a espacios monumentales debido al impacto visual que producen los locales comerciales sin uso y en estado de abandono.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que por esa Corporación municipal que V.I. preside, se ejerzan las competencias municipales en materia de urbanismo, protección del medio ambiente urbano y salubridad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en orden a que sean eliminadas las deficientes condiciones de limpieza y conservación de los locales comerciales del entorno urbano de ese municipio que se hallen en estado de abandono o desuso temporal, para garantizar su conservación y, con ello, de las zonas afectadas por el cierre y falta de uso de aquellos.

SEGUNDA: Que por el órgano competente de esa Administración municipal se requiera a los propietarios de los locales comerciales en desuso, cuyo deficiente estado de conservación sea contrario a la higiene y el ornato público, está contribuyendo a la degradación y deterioro de la imagen urbana e, incluso, pueda poner en peligro la seguridad y salud de los vecinos, para que cumplan los deberes de conservación y mantenimiento legalmente exigibles, procediendo a dictar cuantas órdenes de ejecución sean precisas para garantizar la seguridad, salubridad y ornato de los mismos, advirtiendo expresamente a sus titulares de que, en el caso de que no cumpliesen voluntariamente, el Ayuntamiento procederá a la ejecución subsidiaria de las labores de limpieza, conservación y cuantas resulten necesarias a la finalidad prevista legalmente, con cargo a los propietarios, e, incluso, a ejercer la potestad sancionadora.

TERCERA: Sea considerada la posible existencia de responsabilidad patrimonial municipal en aquellos supuestos en que los propietarios no conserven en condiciones adecuadas sus bienes y el Ayuntamiento no dicte órdenes de ejecución, ni proceda, en caso de incumplimiento, ni a su ejecución subsidiaria ni a la imposición



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

de multas coercitivas, u otras que resulten procedentes, siempre que de ello se deriven daños, incluso morales, a terceros.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).