



León, 29 de octubre de 2019

Diputación Provincial de Zamora
Ilmo. Sr. Presidente
Plaza de Viriato s/n
ZAMORA - 49071 (ZAMORA)

Asunto: Camino rural. Deficiencias.

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20181355**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, la queja hace alusión a las deficiencias que presenta el camino rural asfaltado que une las localidades de Muelas del Pan y Almendra del Pan (Zamora).

Según manifestaciones del autor de la queja, el camino es intransitable, con socavones de hasta 20 centímetros de profundidad.

Refiere que se trata de un camino muy transitado por los vecinos de ambas localidades y por los visitantes que acuden a la iglesia visigótica de San Pedro de la Nave.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe por parte de esa Diputación en la cual se hacía constar lo siguiente:

“(…) En primer lugar, indicar que el citado camino conecta la carretera provincial ZA-P-2327 con la carretera nacional N-122, discurriendo por los términos municipales de San Pedro de la Nave-Almendra, Zamora y Muelas del Pan. La longitud total del camino aproximada es de 6.110 m de los cuales 1.700 m corresponden al T.M. de Muelas del Pan, 3.780 m al T.M. de Zamora y 630 m al T.M. de San Pedro de la Nave-Almendra.

Respecto a la titularidad del camino, no consta en el Inventario de Bienes de la Diputación de Zamora el citado camino, de modo que dicho camino no es de titularidad de la Diputación Provincial.



El camino citado es de titularidad municipal de los tres municipios de San Pedro de la Nave-Almendra, Zamora y Muelas del Pan, dado que dichos municipios han solicitado el acondicionamiento de dicho camino en las convocatorias públicas efectuadas por la Diputación de Zamora para reparación de caminos municipales.

En primer lugar, en el año 2015, presentan solicitud a la "Convocatoria de subvenciones para las entidades locales de la provincia de Zamora para el "Acondicionamiento y refuerzo de caminos municipales cuya capa de rodadura esté compuesta por materiales bituminosos", publicado en el B.O.P. N° 53 de fecha 27 de abril de 2015."

En segundo lugar, en el año 2016, presentan solicitud a la "Convocatoria de subvenciones para las entidades locales de la provincia de Zamora para el "Acondicionamiento y refuerzo de caminos municipales cuya capa de rodadura esté compuesta por materiales bituminosos", publicado en el B.O.P. N° 119 de fecha 19 de octubre de 2016."

Dicha convocatoria de subvenciones tiene por objeto el acondicionamiento y refuerzo de caminos de titularidad municipal, de modo que si en las anualidades de 2015 y 2016 los tres ayuntamientos de San Pedro de la Nave-Almendra, Zamora y Muelas del Pan presentaron solicitud para participar en dicha convocatoria, queda acreditada la titularidad del mismo.

Respecto a la segunda cuestión que se plantea, respecto si la Diputación ha realizado gestiones de cualquier naturaleza tendentes al arreglo del camino, como se acaba de exponer en los párrafos anteriores, la Diputación viene efectuando varias convocatorias de subvenciones mediante concurrencia competitiva para la reparación de caminos municipales a las que dichos ayuntamientos han acudido, sin embargo, otros caminos han obtenido mayor puntuación según las bases de la convocatoria, por lo que dicho camino no ha sido beneficiario de estas subvenciones.

Por último, resaltar que la mayor parte del camino, 3.780 m de los 6.110 m de longitud total (61.87%) son titularidad del Ayuntamiento de Zamora, una corporación que por su número de habitantes dispone de financiación propia para acometer las labores de mantenimiento y reparación de caminos municipales."

Así mismo se solicitó información a los Ayuntamientos por cuyos términos municipales discurre la vía de comunicación.

En virtud de ello, el Ayuntamiento de Muelas del Pan respondió en los siguientes términos:

"1. El Ayuntamiento de Muelas del Pan es titular de parte del camino objeto de



la queja. La titularidad abarca desde el inicio del camino (entronque con N-122), hasta el límite del Término Municipal, es decir hasta el Km 1,7 de dicho camino.

2. El Ayuntamiento de Muelas del Pan, no ha hecho caso omiso en ningún momento a las deficiencias que presenta dicho camino, ya que según La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), atribuye a los Ayuntamientos la competencia material respecto de los caminos o vías rurales, bienes de dominio público cuya titularidad les corresponde.

La competencia sobre los caminos rurales es irrenunciable y sólo a los Ayuntamientos les corresponde tomar decisiones respecto de ellos. La LRBRL, atribuye a los Ayuntamientos la competencia en todo cuanto se refiere a las vías rurales, bienes de dominio público cuya titularidad les corresponde, y entre las que se encuentra la «conservación de caminos y vías rurales» (artículo 25.2.d).

Hoy no es posible negar la competencia Municipal en orden a la defensa de los caminos y su conservación. La policía de los caminos corresponde a los Ayuntamientos y dentro de ella están comprendidas todas las actuaciones precisas para mantenerlos abiertos al tránsito vecinal conforme a su finalidad. Dentro de esta actividad de policía es el Alcalde a quien corresponde su ejercicio, ordenando las reparaciones y obras necesarias si el camino es público y a él corresponde ordenar el tráfico en los mismos, conforme a su finalidad, al igual que en las vías públicas urbanas.

3. Respecto a lo referenciado, el Ayuntamiento de Muelas del Pan, y dado que tiene limitaciones presupuestarias para llevar a cabo las reparaciones del camino, ha gestionado las solicitudes de ayuda al amparo de la convocatoria que desde la Excma. Diputación de Zamora pone a disposición de los ayuntamientos para el acondicionamiento y refuerzo de caminos municipales cuya capa de rodadura está compuesta por materiales bituminosos, publicadas en el Boletín de la provincia de Zamora nº 53 de 27/04/2015 y nº 119 de 19/10/2016.

El Ayuntamiento de Muelas del Pan solicitó dichas ayudas ya que cumplía con todos los requisitos marcados en la convocatoria.”

Así mismo se solicitó información al Ayuntamiento de San Pedro de la Nave-Almendra, quien remitió el siguiente informe:

“Dicho camino rural al igual que los demás de esta naturaleza son de titularidad municipal. En el caso concreto que nos ocupa la titularidad de dicho camino corresponde a los Ayuntamientos de:

- Zamora*
- Muelas del Pan*



- *San Pedro de la Nave-Almendra.*

La longitud de dicho camino sita en el término municipal de San Pedro de la Nave-Almendra es de 500 metros aproximadamente.”.

Así mismo, el Ayuntamiento de Zamora informó en los siguientes términos:

“Se ha remitido a esta Administración escrito mediante el cual se traslada una queja formulada ante esa Institución en relación a deficiencias presentadas por el camino rural asfaltado que une las localidades de Muelas del Pan y Almendra del Pan, solicitándose información en base a la supuesta titularidad de este Excmo. Ayuntamiento de dicho camino.

Pues bien, dicha afirmación no se corresponde con la realidad toda vez que según se constata en el extenso y documentado informe emitido por el Ingeniero Técnico Municipal, el camino a que se hace alusión se visualiza en el Mapa de las carreteras de la Diputación, en su consecuencia, el Excmo. Ayuntamiento de Zamora no ostenta la titularidad del mismo.

Este extremo se corrobora por el Informe del Técnico de Administración General Jefe del Servicio de Patrimonio, al señalar entre otras cuestiones, que dicho vial no consta en el inventario de bienes y derechos del Excmo. Ayuntamiento de Zamora. Se acompañan los documentos que justifican cuanto precedentemente se ha expuesto.

En consecuencia con cuanto precede, resulta obvio que ninguna gestión ha sido realizada ni debe ser ejecutada sobre dicho vial por el Ayuntamiento que presido.”

Por último, a la vista del informe remitido por el Ayuntamiento de Zamora, esta Procuraduría acordó solicitar ampliación de información a la Diputación a fin de esclarecer la titularidad del camino en la parte que discurre por el término municipal de Zamora. Sin embargo, transcurridos seis meses desde dicha solicitud, la Diputación no ha dado respuesta a la misma.

A la vista de lo informado, procedemos a fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo, para ello, de dos premisas:

- 1.- El camino discurre por tres términos municipales.
- 2.- Según coinciden todas las Administraciones informantes, el camino está en un deficiente e inaceptable estado de conservación en toda su longitud.

La primera cuestión a destacar es que la titularidad de las vías objeto de las quejas ciudadanas corresponde a los Ayuntamientos de San Pedro de la Nave-Almendra



(500 metros), Muelas del Pan (1700 metros) y, posiblemente, si bien la cuestión es controvertida, Zamora (3.780 metros), lo cual, de conformidad con lo establecido en el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y en los art. 17 ss. del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, conlleva que el deber de conservación de las vías debe ser asumido por los citados Ayuntamientos.

En este sentido, es claro que los actos de conservación de los caminos, dirigidos a mantener sus características físicas y funcionales, tienen la doble finalidad de garantizar las condiciones de seguridad y de evitar accidentes a las personas y bienes, puesto que se podría incurrir en responsabilidad frente a los daños producidos en los términos previstos en las legislaciones penal, administrativa y civil.

Sentado lo anterior, resulta de suma relevancia tener en cuenta la situación objetiva de los dos pequeños Ayuntamientos titulares de la vía, los cuales, en el caso que nos ocupa, manifiestan que carecen de los medios personales y materiales necesarios para mantener en un estado adecuado las vías cuya titularidad ostentan.

Así pues, dada la imposibilidad material de los Ayuntamientos de Muelas del Pan y San Pedro de la Nave-Almendra de asumir la conservación de las vías de comunicación, y encontrándonos ante una vía que resulta de especial interés tanto a nivel social, como a nivel turístico (es el acceso a la iglesia visigótica de San Pedro de la Nave), a juicio de esta Procuraduría sería conveniente la intervención, en el sentido que exponemos, de la Diputación Provincial de Zamora, en su calidad de entidad de carácter supramunicipal que presta apoyo y cooperación económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión (art. 36.1 b) LBRL).

La intervención y apoyo de esa Diputación provincial, aún siendo conscientes de las limitaciones presupuestarias que afectan también a esa Corporación y la amplia red de carreteras incluidas en el Inventario en vigor, podría ser articulada a través de la integración de la vía controvertida en el Inventario de carreteras de la Diputación de Zamora.

En refuerzo de ésta propuesta, la Ley 10/2008 de 9 de diciembre de Carreteras de Castilla y León que en su artículo 2, establece lo siguiente:

“1.- Constituyen las redes de carreteras provinciales las carreteras que sirven de apoyo a las relaciones zonales entre los núcleos de población de dicho ámbito territorial y garantizan el acceso a éstos, así como aquellas que complementan el sistema viario de las redes del Estado y de la Comunidad Autónoma”.

2.- Constituyen las redes de carreteras municipales las que, discurriendo



únicamente por un término municipal, no sean titularidad de ningún otro ente público”.

Atendiendo a la anterior definición y teniendo en cuenta que la carretera en cuestión discurre por tres términos municipales, lo correcto sería que la titularidad de esta vía fuera de la Diputación y no de tres Ayuntamientos, cada uno en su tramo

Ahora bien, para que pueda ser de aplicación la Ley de Carreteras es necesario que lo que, inicialmente, denominamos “camino rural asfaltado” se pueda considerar carretera. Pues bien, entiende esta Procuraduría que la naturaleza jurídica de esa infraestructura, pese a que inicialmente pudo ser la de camino rural, en la actualidad es la de carretera y ello por varias razones:

1.- La citada Ley autonómica de carreteras define, en su artículo 2.1, éstas como las vías de dominio público y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles. En este caso, la vía es utilizada, principalmente por vehículos y, en particular por los vecinos de Almendra del Pan, El Campillo, Vadepedices ... para desplazarse al consultorio médico, farmacia, centros escolares etc.

2.- Aunque no existe una definición legal de camino ni de camino rural, podemos entenderlo como aquellas vías de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con pequeños núcleos urbanos o con fincas, y que sirven a los fines de la agricultura y la ganadería. En este caso, la función principal no parece ser ni la agrícola ni la ganadera.

3.- La infraestructura viaria controvertida conecta dos carreteras provinciales (ZA-P-2327 y ZA-P-2416) sin perjuicio de que también conecte con la N-122. Por ello, parece razonable que la incorporación de ese tramo a la red provincial elimine esa laguna viaria entre carreteras provinciales, tal y como se puede apreciar gráficamente en la imagen extraída del Mapa Oficial de Carreteras de la Diputación de Zamora que reproducimos, a continuación.



En consecuencia, partiendo de las anteriores razones y ante las dificultades de los Ayuntamientos, debido a su precariedad de medios, para mantener su red viaria, sería plenamente aconsejable la intervención de la Diputación de Zamora a fin de lleve a cabo las actuaciones de conservación que se estimen más urgentes desde el punto de vista técnico, sin perjuicio de que tramite la incorporación de esa infraestructura a la Red Provincial de Carreteras.

Esta solución haría innecesario resolver el conflicto negativo de titularidad, en el tramo más largo que discurre por el término municipal de Zamora, entre el Ayuntamiento de Zamora y la Diputación, evitándose, con ello, expedientes de investigación que no harían más que retrasar el arreglo de esta vía de comunicación.

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**:

I.- Que la Diputación Provincial de Zamora, de acuerdo con los Ayuntamientos titulares y previa la tramitación oportuna, incorpore la infraestructura viaria objeto de la queja a su Red Provincial de Carreteras.

II.- Que, simultáneamente, acuerde ejecutar las obras de conservación y, en su caso, mejora, necesarias para mantener la vía en condiciones que garanticen la seguridad vial de sus usuarios.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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