



León, 2 de diciembre de 2019

**Ayuntamiento de La Adrada,  
Plaza De la Villa 1  
05430 LA ADRADA  
(Ávila)**

**Asunto: C/ XXX/ Pavimentación, alumbrado y otros**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con los expedientes que se tramitan en esta Institución con los números **877/2019, 878/2019 y 1060/2019** referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de las **quejas** era la existencia de numerosas carencias en los servicios mínimos obligatorios que se prestan en la calle XXX de su municipio.

Según manifestaciones del autor de las quejas, esta calle no cuenta con los mínimos servicios ni dotaciones urbanísticas y sus principales carencias se refieren a la inexistencia de pavimentación, acerado y alumbrado público, así como la presencia de un arroyo que transcurre por la misma, lo que en determinados momentos convierte esta calle en intransitable, lo que de manera evidente dificulta la vida de las personas que residen o transitan por la misma.

Añade que la ausencia de pavimentación implica que esta calle no se limpie por los servicios municipales ni tampoco se efectúen en la misma las necesarias labores de desbroce y eliminación de maleza, lo que genera una gran inseguridad por el peligro de incendios.

Estos hechos han sido puestos de manifiesto ante el Ayuntamiento en numerosas ocasiones (la última mediante escrito de fecha XXX -entrada XXX-), sin que hasta el momento se hayan adoptado medidas dirigidas a poner fin a las situaciones descritas, razón por la que se solicita la intermediación de esta Defensoría.

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 en el cual se hacía constar:

*“INFORME*

*El XXX es una vía de carácter público, cuyo firme es de tierra compactada, es decir la calle está sin pavimentar, con la particularidad de que existe un tramo de la calle coincidente con el trazado del Arroyo XXX. La calle dispone de alumbrado público desde el inicio de la misma hasta prácticamente el nº 11, de la citada calle. En el resto del trazado no dispone de alumbrado público ya que las edificaciones existentes no tenían su acceso por esta calle sino por otras colindantes. Posteriormente se han autorizado edificaciones con la condición de completar la urbanización de la calle: pavimentación, alumbrado público, saneamiento, etc., y que en diversos casos, dichas obras no ha sido ejecutadas, no disponiendo de licencia de primera ocupación.*

*No obstante, el Ayuntamiento realiza labores de mantenimiento de la calle, consistentes en la aportación de tierras y zahorras y su compactación para permitir un tránsito. Debido a la singularidad de la calle por su coincidencia con un cauce público, cualquier actuación debe ser autorizada previamente por la Confederación Hidrográfica del Tajo, limitando la capacidad de actuación del Ayuntamiento. El Ayuntamiento se ha puesto en contacto con la CHT, en diversas ocasiones, para tratar de solucionar el problema y poder completar la urbanización de la calle, estando pendiente de una respuesta por parte de la CHT. El día 15 de Marzo de 2016, se remitió escrito a la CHT, solicitando obra de interés público para reparación de colector público en el entorno del Arroyo XXX (R. Salida nº 921, de fecha 06 de abril de 2016).*

*Es adecuado, principalmente después de la época de lluvias, que originan el arrastre de tierras deteriorando el firme. Así mismo se desbroza y corta la maleza de las cunetas, diversas ocasiones al año, coincidiendo una de ellas con el inicio del verano. La calle es un trazado accesible para vehículos y peatones, desde la Avenida de Madrid hasta XXX, únicamente durante la estación seca, ya que cuando llueve, el Arroyo XXX lleva agua y por tanto el paso no es posible. Se dispone de una pequeña pasarela de carácter peatonal que cruza el arroyo para salvar el cauce. Actualmente, el Ayuntamiento está estudiando la viabilidad de la urbanización de la calle y su entorno, y se está redactando un anteproyecto para su presentación a la CHT. Una vez aprobadas las obras, se iniciarían las obras financiadas, bien por el Ayuntamiento y/o por contribuciones especiales, o cualquier otra vía que se considere. En una primera fase se podría acometer la obra de instalación de alumbrado público que paliaría el déficit de iluminación de esta calle, y que ha sido demandado en diversas ocasiones por los propietarios de viviendas de la calle, así como por transeúntes ocasionales. La instalación de alumbrado se realizaría mediante la prolongación de la red de alumbrado existente al inicio del callejón y/o desde farola situada en Urbanización*



*XXX. En cualquier caso y hasta que tenga lugar la actuación, el Ayuntamiento seguirá manteniendo en las mismas condiciones el camino, ya que éste, es similar a otros caminos dentro del municipio que carecen de la pavimentación. El deterioro que se produce por el tránsito de vehículos y las inclemencias meteorológicas, se subsana puntualmente dentro de la capacidad tanto de personal como económica del Ayuntamiento, manteniendo sus condiciones de acceso, que son similares a cualquier otro camino en tierra”.*

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones.

Como VI conoce perfectamente el art 25 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) atribuye a los municipios una amplia capacidad genérica de actuación para promover actividades y prestar los servicios que afecten no solo a las necesidades, sino también a las aspiraciones de la comunidad vecinal. De este amplio abanico de competencias la ley selecciona determinados servicios que, por su naturaleza básica y elemental, deben ser atendidos **con carácter obligatorio** por los municipios, entre los que se encuentran el alumbrado y la pavimentación de vías públicas a los que se refiere expresamente esta queja.

Además el art. 18 LBRL recoge el derecho de todo vecino a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en todos aquellos supuestos que constituyen competencia municipal propia de carácter obligatorio, como los que aquí se demandan.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha señalado con reiteración que los derechos derivados del art. 26.1 LBRL y los servicios en él reconocidos, no tienen el mismo alcance en todo el término municipal y algunos de ellos solo adquieren carácter obligatorio para los Ayuntamientos en los suelos **calificados como urbanos**. Estas consideraciones han servido de base a una regla general sintetizada en numerosas sentencias del orden contencioso respecto de los servicios citados en el art. 26.1 LBRL, según la cual se han de distinguir los exigibles solo en suelo urbano, que serían el alcantarillado, la pavimentación y el alumbrado público; de los que son de prestación obligatoria en todo el término municipal.

Así por ejemplo la STSJ de Castilla y León de 8 de octubre de 2008 razona: “(...) *no cabe defender que el Ayuntamiento está obligado a prestar el servicio público de alcantarillado en la totalidad del término municipal, sino que lo estará de acuerdo con la constitución y las leyes. Y la primera matización que debe hacerse al respecto de este deber municipal la encontramos en la calificación urbanística del suelo para el que se demanda la prestación de estos servicios”.* (El subrayado es nuestro).

Similares consideraciones se formulan en otras muchas sentencias, como las STSJ de Castilla y León de 9 de abril de 2010, 5 de diciembre de 2003 y 24 de



septiembre de 1999 y la STSJ de Aragón de 23 de junio de 2008 que concluye que las “obligaciones que debe asumir el Ayuntamiento no son otras sino las que se derivan de la clasificación del suelo que se ha otorgado al núcleo referido”.

Este derecho se declara incluso cuando el propio Tribunal aprecia que existen razones para considerar que el suelo en cuestión se encuentra mal clasificado como urbano, en tanto no se revise en legal forma dicha clasificación.

Pues bien, en este caso hemos comprobado a través de la página web (Planeamiento urbanístico) de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León que esta vía publica se traza íntegramente por suelo urbano y pese a ello carece de los referidos servicios básicos. Tal elección se hizo expresamente por esa administración al entenderse como la más adecuada, suponemos, a las características de la población.

En este sentido resultan muy interesantes los razonamientos que se efectúan en la STSJ de Castilla y León de 22 de Febrero de 2012 que en su fundamento jurídico cuarto señala, con carácter general que:

*“ (...) 1) en la noción de servicio público van incorporados los principios de igualdad de acceso por los usuarios y de generalidad en la prestación, de modo que allí donde exista necesidad del servicio es el Ayuntamiento el que debe intervenir 2) que los preceptos del ordenamiento jurídico relativos al carácter obligatorio de determinados servicios públicos cuya prestación a cargo de los municipios se establece “en todo caso” y “en todos los municipios” ex art. 26.1 a) de la LBRL, no condicionan la prestación municipal al previo cumplimiento de las cargas urbanísticas a que hubiera habido lugar (...); 3) que la titularidad pasiva de las obligaciones urbanísticas que corresponden a los propietarios del suelo no se equipara miméticamente con la titularidad activa del derecho de los vecinos a exigir la prestación y en su caso el establecimiento del correspondiente servicio público (...) pues ni los vecinos tienen que ser necesariamente propietarios del suelo, ni los vecinos titulares del derecho tienen porqué estar empadronados precisamente en la vía pública para la que solicitan el servicio, pues por definición, el alumbrado, pavimentación y alcantarillado, son servicios que benefician al conjunto del vecindario que transita por el casco urbano”*  
(Los subrayados son nuestros).

Añade a continuación que: “La normativa urbanística no puede llevar a propiciar o permitir que el Ayuntamiento permanezca en una situación de absoluta desidia y pasividad hasta que se proceda por parte del teórico obligado a ello a la urbanización de la vía pública, pues aunque es cierto que los servicios deben ser establecidos, en su caso, por el titular de la urbanización o promoción, si este no lo realiza, es el Ayuntamiento el que debe – en su caso a costa del obligado– tomar la iniciativa para así dar cumplimiento a su deber legal, correspondiéndole asumir desde



la perspectiva de la obligatoriedad de los servicios públicos, la eventual discrepancia entre la calificación formal del suelo y la ausencia de los servicios mínimos que han de sustentarlo”.

En relación con la necesidad de acometer por parte de los Ayuntamientos, las mejoras en la prestación de los servicios públicos mediante la realización de las correspondientes infraestructuras, ya hemos señalado en anteriores ocasiones la necesidad de que las autoridades locales tomen conciencia de las inquietudes de los ciudadanos y prioricen las actuaciones dirigidas a paliar, en lo posible, las deficiencias que adviertan.

Si lo antedicho resulta aplicable con carácter general, especial hincapié hemos de hacer en relación con la puesta a disposición de los medios para la prestación de **los servicios básicos y obligatorios, entre los que se encuentran la pavimentación y el alumbrado público.**

No desconocemos que los municipios deben abordar los múltiples requerimientos de los vecinos en cuanto a la prestación de servicios mínimos y a la realización de obras públicas, contando para ello con unos ingresos muy limitados. En estos casos, la Institución viene resaltando la **conveniencia** de fijar una **política de inversiones a medio y largo plazo en infraestructuras básicas en todo el ámbito territorial**, definiendo los casos de intervención y las prioridades para realizar las obras, de esta manera los vecinos entienden mejor las razones por las que se aprueban unos proyectos en lugar de otros.

Los criterios para priorizar las actuaciones respecto de la pavimentación y el alumbrado de las vías públicas pueden centrarse en la intensidad de uso de las mismas, pero también en su situación de deterioro, la actividad o actividades económicas, sociales o de otro tipo que atienda y otros criterios que se consideren oportunos, entre los que puede tener en cuenta la falta de actuaciones urbanísticas en la calle en los últimos años, como sería el supuesto analizado, independientemente de cuales hayan sido las razones que hayan llevado a esta situación.

Que el Ayuntamiento lleve a cabo una eficaz política de información y transparencia es de gran utilidad para que los vecinos entiendan las razones por las que se aprueban unos proyectos en lugar de otros, eliminando las suspicacias que suele generar la falta de comunicación.

Es cierto que las autoridades locales tienen plena autonomía para determinar su política de inversiones, pero esto no impide que **estén obligados a motivar suficientemente sus decisiones**, de hecho en aquellos casos en los que la intervención municipal se realiza a través de ayudas la ley obliga al cumplimiento de los requisitos de publicidad, transparencia, objetividad y eficiencia en la asignación y utilización de



los recursos públicos.

Debemos recordar además que, como VI conoce perfectamente, para realizar obras en infraestructuras locales se ha creado un sistema de ayudas financieras para las inversiones necesarias a estos fines las cuales se benefician del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

No hay que olvidar que, en este sentido, el **artículo 21.4 de la Ley 1/98** establece que *“la prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma”*.

En idéntico sentido la **LBRL en su artículo 26.3** señala que la asistencia de las Diputaciones a los Municipios prevista en el artículo 36 se dirigirá, preferentemente, al establecimiento y **adecuada prestación de los servicios públicos mínimos**, añadiendo el artículo 36.2 b) que la Diputación asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

Tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo y nuestro Tribunal Superior de Justicia, la inexistencia de habilitación presupuestaria, no dispensa a los ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

No cabe excusar a la administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios, pues la habilitación de los mismos no es condición para la inexistencia del derecho, sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración.

La STSJ de Castilla y León de fecha 12 de abril de 2005 es clara al señalar:

*“(…) Que los argumentos económicos que esgrime el Ayuntamiento demandado no pueden servir de excusa para dejar de cumplir las obligaciones que legalmente les impone la Ley cuando establece a su cargo la obligación de prestar los servicios mínimos que les eran reclamados por los actores.*

*Es más, si el Ayuntamiento ha tenido capacidad económica para poder hacer frente, con ayudas y subvenciones, a la construcción del edificio múltiple descrito, porque no va a poder hacer frente en el tiempo al cumplimiento de las obligaciones que se les reclama, máxime cuando en autos no se ha acreditado que la prestación de estos servicios implique unos desembolsos económicos mayores que la construcción de*



*mencionado edificio. Todo lo anterior, nos lleva a concluir, que al no haber agotado el Ayuntamiento demandado las posibilidades de ingresos económicos –recursos propios, contribuciones especiales, ayudas y subvenciones y prorrateo de las obras en varios ejercicios– que las Leyes prevén, no se ha acreditado que referida corporación esté en situación de no poder cumplir con la obligación que les impone los preceptos legales reseñados (...).”.*

En todo caso, la realización de obras o el establecimiento o ampliación de los servicios -aún acogiéndose la entidad local las ayudas que al efecto tiene establecidas la Diputación provincial y la Junta de Castilla y León- puede implicar un coste que la Corporación debe en todo caso soportar y el cuál podrá sufragarse en parte mediante la imposición de contribuciones especiales a los propietarios de los bienes inmuebles afectados (artículo 30 del TRLHL).

De conformidad con el artículo 31.1 de la TRLHL la base imponible de las contribuciones especiales estará constituida, como máximo, por el 90% del coste que la Entidad Local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios, entendiéndose por coste soportado por la Entidad Local la cuantía resultante de restar a la cifra del coste total el importe de las subvenciones o auxilios que la entidad local obtenga.

En cuanto a las cuestiones que tienen relación **con la limpieza viaria y el desbroce de la maleza en esta vía pública**, de manera evidente la falta de pavimentación de esta calle limita las posibilidades de limpieza por la dificultad de utilizar medios mecánicos y además hace prosperar en mayor medida la maleza y propicia la acumulación de restos que no se retiran por los servicios municipales.

Hemos examinado algunas fotografías que se remitieron con las quejas y observado que en efecto, y pese al contenido del informe remitido la calle se encuentra en un estado evidente de abandono y suciedad ya que **no ha efectuado esa administración las labores de limpieza, desbroce y control de la vegetación, necesarias y deseables.**



El servicio de limpieza viaria es, conforme a la Ley de Bases de Régimen Local, artículo 26.1 a), un **servicio público mínimo y obligatorio**, que debe prestarse a todos los vecinos del municipio en condiciones de igualdad y con una calidad adecuada y en ese sentido, las administraciones más próximas al ciudadano deben realizar **un esfuerzo para su prestación con calidad y continuidad**, y de una manera lo **más homogénea posible dentro de su ámbito territorial**.

Por último apuntar que el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre) señala que los poderes públicos de Castilla y León deben **orientar sus actuaciones** de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de determinados objetivos, entre los que se encuentran la **prestación de unos servicios públicos de calidad** (artículo 16.1) y la **modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales de Castilla y León, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes** (artículo 16.10).

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 **Recomendación**:

---

**Procurador del Común de Castilla y León**



**Que por parte de la Corporación Municipal que VI. preside, se articulen los mecanismos necesarios para pavimentar y dotar del servicio de alumbrado público a la C/ XXX de su localidad, a la mayor brevedad posible, garantizando así la prestación integral de estos servicios públicos en todo su ámbito territorial.**

**Que, en su caso, se apruebe por esa Corporación un calendario de actuaciones prioritarias respecto de este tipo de infraestructuras, fijando en el mismo los objetivos a conseguir a medio y largo plazo.**

**Que adopten las medidas necesarias para mantener en adecuadas condiciones de limpieza y ornato esta calle pública, efectuando en la misma, tareas de limpieza y desbroce, así como de retirada de vegetación ya que su presencia limita el uso público de la misma y contribuye a la degradación y deterioro general de la imagen urbana de esta zona.**

**Para todo ello puede, en su caso, solicitar la colaboración de la Excm. Diputación Provincial de Ávila**

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