



**Ayuntamiento de XXX
(Zamora)**

Asunto: Pavimentación de vías públicas/ C/XXX

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 **3717/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la existencia de determinadas irregularidades en la prestación del servicio de pavimentación de vías públicas que se realiza en su municipio.

Según manifestaciones del autor de la queja, la Calle XXX se encuentra en un estado muy deficiente de conservación, **ya que carece parcialmente de pavimentación, tanto en su calzada, como en las aceras.**

Esto supone que esta vía muestre una imagen degradada, lo que a su vez impide que se efectúen labores de limpieza y dificulta de manera muy evidente la vida de las personas que residen y/o transitan por la misma.

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:

“En la C/ XXX, nos encontramos con suelo urbano no consolidado.

En el inicio de la calle, se encuentra ya pavimentada consecuencia de una actuación aislada de urbanización, es decir, el propietario de dicha parcela, ha completado la urbanización a fin de alcanzar la condición de solar para edificar.

El resto de parcelas, no tienen pavimentación porque deberán alcanzar la condición de solar a través de una unidad de actuación, que de conformidad con el artículo 70.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, indica que para que sus parcelas adquieran la condición de solar, sin más requisito que la obtención de la licencia urbanística correspondiente, serán condiciones necesarias para los propietarios del terreno:



a) *Costear los gastos de urbanización y, en su caso, ejecutar las obras necesarias para completar los servicios urbanos y para regularizar las vías públicas existentes.*

b) *Ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento.*

c) *Asumir el compromiso de no utilizar las construcciones o instalaciones hasta la conclusión de las obras de urbanización.*

Por otro lado, el artículo 70.2 continua mencionando la posibilidad de que dicha actuación de urbanización pueda llevarse a cabo por el Ayuntamiento a través de que la entidad asuma la condición de urbanizador, promueve y ejecuta la actuación como obra pública ordinaria, y la financia, según el caso, con sus propios medios o imponiendo un canon de urbanización o contribuciones especiales a los propietarios beneficiados por la actuación.

Por lo que en principio, este Ayuntamiento considera que la urbanización de la zona se tiene que llevar a cabo por los propietarios de la misma, ya que este Ayuntamiento no tiene medios personales suficientes para llevar a cabo el proyecto y además debería imponer un canon de urbanización, obligando con ello, a un desembolso económico a los propietarios afectados”.

Tras la recepción del informe municipal, procedimos a la exclusión del Ayuntamiento de XXX del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

A la vista de lo informado, procedimos a dar traslado de su contenido a la parte reclamante, y ello para que realizase todas las alegaciones que considerara pertinentes en respaldo de la postura que ha venido manteniendo ante esta Defensoría, trámite que evacuó ratificándose íntegramente en el contenido de la queja inicial y señalando que la situación de esta calle y la postura municipal contrasta con la realización de obras de pavimentación en otras calles o caminos de esta población, en las que incluso no existen viviendas habitadas o existen en la misma medida que las localizadas en la calle XXX, por lo que no se entiende la razón esgrimida en cuanto a que el Ayuntamiento no tiene medios personales suficientes, más aun, cuando en el año 2020 no se ha gastado presupuesto para las muchas fiestas que se celebran en el pueblo o se ha gastado dinero en concursos de luces navideñas o en regalar obsequios a todos los habitantes del pueblo.

Añade que esta solicitud no solo se hace por la circunstancia de que esta sea la única calle del pueblo sin asfaltar y por el agravio comparativo de que otras viviendas que se encuentran en la misma situación que las de la calle XXX dispongan de calles asfaltadas y esta no, sino que también se hace por salud y por seguridad vial.



La salud de todos los vecinos, ya no solo los que viven en esa calle, sino los muchos que a diario pasean por la misma y tiene que respirar el polvo provocado por el lógico tránsito de vehículos y la seguridad vial ya que debido al no asfaltado de la calle, la ausencia de aceras y la gran velocidad de muchos de los vehículos que por ella circulan, incrementa el peligro para las personas que transitan por ella.

No se está solicitando algo que no se haya realizado ya en otras calles del pueblo en la misma situación que la calle XXX, lo único que se requiere es el mismo trato por parte del Ayuntamiento.

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

Como V.I. conoce la pavimentación de las vías públicas es, como señala el artículo 26.1 a) de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local (LBRL), un servicio público mínimo. La técnica de los servicios mínimos responde al esfuerzo del legislador por hacer llegar a todos los ciudadanos un mínimo común de prestaciones, y conecta por lo tanto con los artículos 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución Española de 1978, y resulta indispensable para garantizar el derecho a una vivienda digna (art. 47 de la Constitución Española 1978).

En este sentido, conforme a la información municipal, esta calle se encuentra solo parcialmente pavimentada, aunque aparece prevista en las normas urbanísticas municipales. A este respecto debemos mencionar el contenido de la STSJ de Castilla y León de 16 de enero de 2016, que señala en su fundamento de derecho tercero lo siguiente:

“(...) Según el artículo 62.1 de la LUCyL el planeamiento urbanístico es vinculante para las administraciones públicas y para los particulares, estando los mismos obligados a cumplirlo, con mayor motivo el propio Ayuntamiento de (...) que elabora dichas NNSS de planeamiento, y sobre todo porque si bien para el cumplimiento de dichas determinaciones el planeamiento no se señala un día y hora, si se prevé o deben preverse unos plazos con una duración máxima para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, como así nos lo recuerdan los artículos 21 y 44.2 b) de la LUCyL, los artículos 49, 50, 92.f), 99 y 101.2 del RUCyL, de modo que dentro de tales plazos deben cumplirse tales deberes, no solo por los particulares, sino también por el Ayuntamiento, que igualmente asume otras obligaciones y deberes urbanísticos con ocasión del planeamiento”. (El subrayado es nuestro).

En este caso las Normas Urbanísticas municipales, que se aprobaron en noviembre de 2003, determinaron un sistema de actuación para el desarrollo urbanístico de esta zona que dejaba en manos privadas el desarrollo de varias unidades de actuación, a cuyo frente se sitúa la vía pública a la que se refiere la queja. Parece evidente que, pese al tiempo transcurrido, tal desarrollo urbanístico que se dejó a la iniciativa privada no se ha producido, lo que a nuestro juicio justificaría suficientemente



que se cambie a un sistema público que garantice la ejecución completa de este vial previsto en el planeamiento, como forma de prestar un servicio básico en el municipio como es el de pavimentación.

No puede olvidarse que los sistemas de actuación, como el elegido en este caso, requieren para su éxito de la voluntad de la mayoría o de totalidad de los propietarios, así como de la aportación de suficientes recursos económico-financieros por parte de estos, mientras que los sistemas de actuación pública se configuran legalmente para que la urbanización llegue a realizarse por actuación directa de la Administración y merced a los medios de esta cuando, entre otros supuestos, **la ejecución del planeamiento se demora en el tiempo por distintas razones**. Consecuentemente, esa Entidad local está obligada a adoptar las medidas que la legislación urbanística pone a su disposición, precisamente para garantizar la efectiva ejecución de este desarrollo urbanístico y del planeamiento, que ha promovido esa misma Administración municipal.

El artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, fija como principio esencial que los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos sean reales y efectivos adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según los casos, el proceso de transformación del suelo.

En este sentido y 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 encuentra el aquí demandado.

Como habitualmente tenemos ocasión de recordar, la STSJ de Castilla y León 22 de febrero de 2012 señala que: *"(...) en la noción de servicio público van incorporados los principios de igualdad de acceso y generalidad en la prestación, de modo que allí donde exista la necesidad de servicio es el Ayuntamiento el que debe intervenir (...), por otro lado 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 el establecimiento del correspondiente servicio público (...) pues ni los vecinos deben ser necesariamente propietarios del suelo, ni los vecinos titulares del derecho tienen que estar empadronados en la vía pública para la que solicitan el servicio, pues por definición el alumbrado y la*



pavimentación son servicios que benefician al conjunto del vecindario que transita por el casco urbano". (El subrayado es nuestro).

Debemos recordar que las competencias de las administraciones locales respecto de la prestación de los servicios públicos no son de ejercicio facultativo para la entidad local, sino de ejercicio obligatorio, y las competencias atribuidas por la LBRL son irrenunciables, debiendo ser ejercidas por los órganos que las tienen expresamente atribuidas.

Obviamente las administraciones, en el marco de su autonomía deben decidir las prioridades de actuación y las obras que deben abordarse, pero si los ciudadanos acuden a esta Procuraduría denunciando determinadas carencias, esta Institución no lo puede ignorar, dado el papel de protección y defensa de los derechos que nos atribuye la Ley y el Estatuto de Autonomía (art. 1.1º Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León).

En estos casos, esta Defensoría 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 y ejecutan unos proyectos en lugar de otros. Los criterios para priorizar las actuaciones respecto de la pavimentación de las vías públicas pueden centrarse en la intensidad de uso de las mismas, pero también en su situación de deterioro, en la actividad o actividades económicas, sociales o de otro tipo, y de otros criterios que se consideren oportunos, entre los que se puede tener en cuenta la ausencia absoluta de urbanización del tramo de la calle a la que se refiere la queja, independientemente de cuales hayan sido las razones que hayan llevado a esta situación.

Cabe recordar también que los presupuestos generales de las entidades locales representan el instrumento mediante el que éstas ejercen la facultad de ordenar los recursos propios con el fin de disponer libremente de ellos en el ejercicio de sus competencias, como manifestación de la autonomía local, conforme al artículo 137 de la Constitución Española y art. 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985.

En palabras del propio Tribunal Supremo –Sentencia de 15 de febrero de 2002-, *“la suficiencia de los ingresos con relación a los gastos presupuestados y de éstos respecto a las necesidades derivadas del ejercicio de las competencias municipales constituye una materia de profundo calado político en el que goza, en consecuencia, de un amplio margen de decisión el órgano plenario de la Corporación [artículo 22.2 e) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local]. Por ello, el propio artículo 151, en su apartado c), de la Ley de Haciendas Locales de 1988, sólo permite impugnar los Presupuestos por tales insuficiencias cuando las mismas sean manifiestas,*



pues otra cosa supondría limitar arbitrariamente las facultades de decisión económico-financiera que comporta el ejercicio de la autonomía local.”

Aun respetando que los recursos económicos municipales son limitados y resulta de la competencia del pleno la aprobación del presupuesto y, por ende, de las prioridades que en cada ejercicio se contengan, hay que señalar que la habilitación del crédito presupuestario no es una condición para la existencia de un derecho, sino que, antes al contrario, la declaración del derecho de los vecinos a determinados servicios básicos municipales (como la pavimentación) trae como consecuencia la obligación de la Corporación Local de habilitar los créditos correspondientes para sufragarlos, de conformidad con las posibilidades que, a estos efectos, ofrecen los arts. 158 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales – expediente de concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito, transferencias presupuestarias, etc.-.

En estos supuestos el Tribunal Supremo, por ejemplo en Sentencias de fecha 25 de abril de 1989 y 27 de marzo de 1992, ha llegado a razonar que *“no es ajustado a Derecho que el presupuesto municipal contenga partidas para gastos de menor cuidado, mientras omite una consignación suficiente para el pago de créditos correspondientes a cantidades ya vencidas y liquidas que afectan a competencias obligatorias del Municipio”*. Y lo mismo se podría mantener en los casos en los que la entidad local efectúa gastos no exigidos por el ejercicio de sus competencias o por la prestación de servicios básicos, dejando de ejercer sus competencias o de prestar los servicios municipales obligatorios, como es la pavimentación de una vía pública y el encintado de aceras.

Entretanto, no resulta ocioso recordar que esta inactividad municipal en cuanto a la efectiva pavimentación de la calle, podría originar una posible responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración, con la consiguiente obligación municipal de indemnizar los daños y perjuicios que se le pudieran irrogar a cualquier persona o vehículo que transite por dicha calle, anegada cuando llueve, y con numerosos socavones, piedras y baches, según hemos observado en las fotografías que nos ha remitido la parte reclamante para ilustrar sus afirmaciones.

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**:

Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside, se articulen los mecanismos necesarios para efectuar la pavimentación completa (calzada y aceras) de la calle a la que se hace expresa alusión en este expediente, garantizando así la prestación integral de este servicio público en todo su ámbito territorial y la igualdad entre todos los vecinos de su municipio (artículo 14 CE 1978).



Que, en su caso, se apruebe por esa Corporación un calendario de actuaciones prioritarias para la realización de este tipo de infraestructuras, fijando en el mismo los objetivos a conseguir a medio y largo plazo y recabando, en el supuesto de carecer de los suficientes medios personales o materiales, las ayudas pertinentes a la Diputación provincial de Zamora.

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