



Ayuntamiento XXX
(Palencia)

Asunto: Pavimentación de vía pública

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 **32/2021**, 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 de XXX** de su localidad se encuentra en un estado muy deficiente **ya que carece 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, siendo la única de todo el Ayuntamiento que se encuentra en este estado.

Esta situación es perfectamente conocida por el Ayuntamiento ante el que se han presentado numerosos escritos ciudadanos, que hasta la fecha no han sido atendidos por su parte, razón por la que se solicita la mediación 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:

“Que la vía referida no tiene el ancho adecuado a la Normativa Urbanística Municipal, debiendo ser un vial tipo V-1 con un ancho de 10,20 metros (tal y como se ve en el plano normativo y en la sección de tipo de viarios que se adjunta).

En el plano catastral se señala la anchura actual aproximada medida en la página web oficial de catastro virtual, con un ancho medio de 5 metros, por lo que el propietario está obligado a ceder una superficie en lo largo de su fachada igual que la



anchura que falta para completar la vía de conformidad con las Normas Urbanísticas Municipales, en este caso (aproximadamente) los otros cinco metros restantes.

*De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León- artículo 41.1 B) el propietario tiene **el deber de:** entregar al Ayuntamiento, con carácter de cesión gratuita los terrenos necesarios para completar **o regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones oficiales señaladas por el planeamiento urbanístico.***

Siendo veraz la falta de pavimentación de calzada y aceras de la calle, y atendiendo nuevamente al RUCyL, los propietarios de suelo urbano consolidado que carezca de la condición de solar por no tener los accesos reglamentarios establecidos y/o por carecer de los servicios de abastecimiento, saneamiento, etc., tienen el derecho y el deber (artículo 41) de completar la urbanización de acuerdo al mencionado artículo 41, costeando todos los gastos y cediendo de manera gratuita los terrenos exteriores a las alineaciones sin perjuicio de solicitar la correspondiente licencia de obras en su caso”.

De este informe se dio traslado al reclamante, para que presentara todas las alegaciones que entendiera pertinentes en defensa de la postura que mantiene ante esta Defensoría, trámite que evacuó ratificándose íntegramente en el contenido de la queja y señalando que su reclamación se efectúa al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 g) de la LBRL, puesto que la pavimentación es un servicio municipal de carácter obligatorio y la calle referida en el expediente está situada en suelo urbano y es la única de la localidad que carece de pavimentación.

Con cita de numerosas sentencias de nuestro Tribunal Superior de Justicia, señala que el cumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo urbano son ajenos a la reclamación planteada, concluyendo que tratándose de una prestación legal de obligado cumplimiento por ser un servicio esencial de exclusiva competencia municipal, no puede servir de excusa para su denegación o para su compensación, las supuestas obligaciones urbanísticas de las partes, ya que es un servicio que debe prestarse en condiciones de igualdad y que dicha calle es la única sin pavimentar.

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

No es necesario recordar que 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 se sitúa íntegramente en suelo urbano de esa población.

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”.

En este sentido el artículo 20 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 de abril, (LUCyL), establece que la promoción de las actuaciones urbanísticas comporta los siguientes deberes:

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización para que las parcelas alcancen o recuperen la condición de solar, sin perjuicio del derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus entidades prestadoras, conforme a la legislación sectorial.

Y no impide esta conclusión lo establecido en el art. 26 de la Ley de Bases del Régimen Local, ya que este mandato general **debe interpretarse de conformidad con los mandatos específicos y más concretos que la normativa sectorial establece, en este caso, como acabamos de ver, la Ley de Urbanismo de Castilla y León.**

Ahora bien, distinta a la anterior obligación, **es lo relativo a la gestión urbanística**, es decir, al conjunto de procedimientos establecidos en esta Ley para la transformación del uso del suelo, y en especial **para su urbanización** y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico.

A ello se refiere la Ley 5/1999 en su art. 65 el cual establece:

“2. En suelo urbano consolidado, la gestión urbanística se efectuará mediante actuaciones aisladas, que se desarrollarán sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización, conforme al artículo 71 (...).



4. No obstante, lo dispuesto en los números anteriores, la iniciativa pública podrá efectuar actuaciones aisladas en cualquier clase de suelo, para la ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo”

Este precepto legal debe relacionarse, a su vez, con lo dispuesto en el art. 69 relativo a las actuaciones aisladas; el punto 2 establece que la gestión de las actuaciones aisladas puede ser **pública o privada**.

Y el art. 70.2 prevé que en las actuaciones aisladas de urbanización de gestión pública, la entidad que 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.

Es decir, la obligación así señalada no impide, de conformidad con la normativa expuesta, que en el ámbito de la gestión urbanística la iniciativa pueda ser pública y por vía de actuaciones aisladas, que es lo que, a juicio de esta Institución debe llevarse a cabo en este supuesto para impulsar la completa ejecución de este vial, y ello sin perjuicio del modo en que deban asumirse los gastos que se ocasionen, ya que esa Entidad local está obligada a **adoptar las medidas que la legislación urbanística pone a su disposición, precisamente para garantizar la efectiva ejecución 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 puede ignorarlas, 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 en 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 líquidas 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 a través de las imágenes que proporciona la aplicación Google Street View.



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 agilizar 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 Palencia.

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