



**Ayuntamiento de XXX**  
**(León)**

**Asunto: Acceso a XXX/ Pavimentación**

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 **530/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era el deficiente estado, respecto a su pavimentación y señalización, en que se encuentran los accesos al XXX, perteneciente a su municipio desde la Nacional XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, dichos accesos se encuentran en un estado lamentable y resulta prácticamente imposible llegar a este núcleo en el que está situada una importante empresa del sector agrícola y ganadero de ámbito nacional e internacional. Esto está suponiendo la imposibilidad real de suministro, no solo de bienes y servicios de primera necesidad para los residentes en este núcleo, sino también para la empresa y sus empleados, que han de recibir en sus instalaciones suministros y clientes con el peligro cierto que la situación de estos accesos les supone.

Estos hechos son perfectamente conocidos por esa Administración ante la que se han presentado numerosos escritos demandando medidas al respecto, sin que hasta el momento hayan sido atendidas por su parte las solicitudes presentadas, razón por la que se requiere la intervención 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:

*“PRIMERO.- Se adjunta a este escrito **informe técnico** sobre el estado actual del acceso al XXX desde la carretera XXX a la altura de la rotonda situada en el km XXX.*



*SEGUNDO.- Sí existe otros accesos alternativos al XXX, tanto desde XXX como desde XXX, si bien estos tampoco están pavimentados, dado que también forman parte de la red de caminos de concentración parcelaria, careciendo de señalización adecuada para el tránsito de vehículos, salvo aquellas que marcan el cruce con carreteras de la red principal y/o secundaria.*

*TERCERO.- Dado que el registro de entradas y salidas no ha estado informatizado en el Ayuntamiento hasta febrero de este año, tan solo se ha encontrado un escrito, que se adjunta, relativo a reclamaciones sobre el acceso al XXX, sin que conste copia de la respuesta facilitada en su momento al reclamante.*

*CUARTO.- A fin de paliar la situación, el Ayuntamiento ha realizado pequeñas obras de reparación con medios propios. En el año 2019, se arregló el camino de acceso desde la glorieta de enlace con la autovía XXX hasta el XXX mediante allanamiento y aportación de zahorra reciclada; también se arreglaron de la misma forma y en el mismo año, los accesos desde XXX y XXX, arreglo en el que participó económicamente el reclamante. En el año 2014, se acondicionó el camino de acceso a la XXX (a la altura de la gasolinera) con aportación de zahorra compactada.*

*El Ayuntamiento está comprometido con el mantenimiento de su red de caminos vecinales, de hecho, está prevista una partida presupuestaria para arreglos de caminos en el ejercicio 2021, si bien se quiere hacer constar que los medios económicos de este Ayuntamiento son muy limitados y las posibilidades económicas para este asunto no son tan amplias como cabría desear.*

*QUINTO.- Por último, se quiere hacer constar que el Ayuntamiento ha solicitado informe económico sobre los posibles costes que supondría para las arcas municipales la pavimentación del acceso rodado pretendido por el reclamante. Sin embargo, los altísimos costes que esta obra suponen (aproximadamente, 175.000,00 euros), los cuales superan con creces el 75% del presupuesto anual de este municipio, hacen inviable para esta Administración la ejecución de esta obra, sin perjuicio de la atribución de competencias impropias que ello supondría”.*

En el **informe técnico** evacuado en este caso se hace constar:

*«Se ha examinado el escrito presentado por D. (...) y por el Procurador del Común (número de referencia 530/2021) en relación al acceso al XXX desde la XXX, donde se expone el mal estado del camino de concentración parcelaria y la deficiente conexión de éste con la propia carretera nacional, pidiendo una solución para el acondicionamiento del mismo y su asfaltado, con las siguientes apreciaciones:*



*En relación a la conexión del camino con la carretera XXX, la competencia de las actuaciones en esta ubicación son de la Dirección General de Carreteras, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.*

*En relación al camino de concentración parcelaria que sirve de conexión entre la N-XXX y el XXX (Ref. Cat. XXX) el camino pasa por suelo clasificado rústico con protección cultural y rústico con protección agropecuaria.*

*De acuerdo con el Art.55 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (en adelante RUCyL), en suelo rústico están prohibidas las obras de urbanización (el asfaltado es una obra de urbanización), salvo las necesarias para ejecutar infraestructuras o dotaciones urbanísticas previstas en la normativa sectorial, en instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico, o en proyectos para la implantación de usos permitidos o autorizables en suelo rústico. No se cumple ninguna de las condiciones anteriores; por tanto, están prohibidas las obras de urbanización en el camino que nos ocupa, no pudiendo el Ayuntamiento ejecutar ni financiar las mismas.*

*Se transcribe literalmente el citado artículo 55. Prohibición de obras de urbanización: "En suelo rústico están prohibidas las obras de urbanización, salvo las necesarias para ejecutar infraestructuras o dotaciones urbanísticas previstas en la normativa sectorial, en los instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico, o en proyectos para la implantación de usos permitidos o autorizables en suelo rústico. Las Administraciones públicas no pueden ejecutar directamente ni financiar, promover o apoyar de ningún modo la realización de obras de urbanización que vulneren lo dispuesto en el apartado anterior."*

*Dado que el asfaltado del camino no puede llevarse a cabo por lo anteriormente expuesto y a la vista de que el mismo **se encuentra en mal estado de conservación**, parece claro que se hace necesaria una solución alternativa técnica, legal y urbanísticamente viable, que perdure en el tiempo y dé respuesta a los problemas planteados por los usuarios de este camino.*

*Para ello se toma como documento de aplicación el Pliego de Prescripciones Técnicas Generales para Obras de Carreteras y Puentes (PG-3) del Ministerio de Fomento (su última modificación se encuentra recogida en la Orden FOM/2523/2014, de 12 de diciembre, por la que se actualizan determinados artículos del pliego de prescripciones técnicas generales para obras de carreteras y puentes, relativos a materiales básicos, a firmes y pavimentos, y a señalización, balizamiento y sistemas de contención de vehículos).*



*Analizado el citado documento y vistas las condiciones técnicas y urbanísticas del camino, la opción más viable para su acondicionamiento parece la ejecución de un suelo estabilizado in situ, según se recoge en el artículo 512. Se define como suelo estabilizado in situ la mezcla homogénea y uniforme de un suelo con un conglomerante, del tipo cal o cemento, y eventualmente agua, **con el objetivo de disminuir su plasticidad y susceptibilidad al agua o aumentar su resistencia, y que convenientemente compactada, se utiliza en la formación de explanadas y rellenos tipo terraplén**» (La negrita del texto es nuestra).*

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

Como V.I. sin duda conoce, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), se refiere en su artículo 6 a los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público.

Así, indica que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustará a los siguientes principios:

- a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de las razones de interés público debidamente justificadas.
- d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.
- e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.
- f) Identificación y control a través de inventarios o registro adecuados
- g) Cooperación y colaboración entre las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre dominio público.

El Ayuntamiento de XXX **está obligado al efectivo cumplimiento de estos principios básicos en la gestión de sus bienes públicos** debiendo actuar con diligencia para garantizar que los caminos públicos de su titularidad **resultan transitables y pueden ser destinados al uso público previsto (Art. 6 b) y e) LPAP**.

Por otra parte debemos recordar que el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) recoge verdaderos derechos prestacionales a favor de los



ciudadanos, cuyos municipios han de prestar per se, salvo dispensa prevista en el artículo 26.2 LBRL, entre esos servicios mínimos que deben prestarse se encuentra la pavimentación -artículo 26.1 a) LBRL-

Esto no significa que todos los caminos rurales -como los aludidos en este expediente que son caminos de concentración parcelaria- deban estar pavimentados, pero es indiscutible que es el Ayuntamiento el que debe asumir las labores de conservación y mantenimiento de las vías rurales de su titularidad (artículo 20.1 e) LRL de Castilla y León) para que así puedan prestar el servicio al que se encuentran afectas. Como apunta el informe técnico existen opciones posibles para la adecuación de este tipo de caminos, opciones que permiten su uso ordinario por toda clase de vehículos al tiempo que pueden frenar el constante deterioro que sufren y que obliga a las administraciones titulares a realizar en ellos continuas reparaciones, con el consiguiente coste asociado, sin que tales intervenciones sean de pavimentación.

Cuando esta Defensoría tiene la oportunidad de abordar estas cuestiones, solemos recomendar a las entidades locales que otorguen **prioridad a la hora de realizar las oportunas labores de mantenimiento y adecuación**, de entre todos los caminos públicos de su ámbito territorial, **a aquellos que son la única vía de acceso para poblaciones, para viviendas o bien a las vías rurales en las que existen empresas o explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o de otro tipo que necesitan que esas redes de comunicación sean transitables para hacer frente a las necesidades de las explotaciones, como puede suceder con la instalación a la que se refiere esta queja.**

Es cierto que el mantenimiento de los caminos es un asunto complejo, dado que los municipios, sobre todo en el ámbito rural, tienen muchos kilómetros de caminos para atender y los recursos son limitados, tal y como nos recuerda esa entidad local en su informe.

Por ello creemos que es importante que los Ayuntamientos fijen su política en esta materia, definiendo las inversiones a efectuar y las vías de comunicación en las que se va a actuar de manera prioritaria y/o constante, pero primando los criterios objetivos, como la intensidad de uso, **la actividad económica que se desarrolla en la zona y a la que sirven estos caminos** u otros criterios que entiendan oportunos, entre los que puede incluir la falta de intervención o acondicionamiento de los mismos en ejercicios anteriores o **que el camino constituya la vía preferente de acceso a viviendas e instalaciones que generan una gran actividad económica (como sería este caso)**, dando siempre la debida publicidad a los criterios empleados para su conocimiento por parte de todos los posibles afectados.



La información y la transparencia resultan indispensables para que los vecinos conozcan las razones por las que aprueban unos proyectos en lugar de otros, evitando las suspicacias que se generan por la falta de información. La intervención de la Procuraduría del Común en estos casos se dirige a recordar que aunque las administraciones locales tienen plena autonomía para determinar su política de inversiones, esto no significa que no estén obligados a motivar suficientemente las decisiones que se adoptan al respecto.

Obviamente el correcto mantenimiento de la totalidad de caminos rurales (plataforma y cunetas) supone un evidente desembolso económico que la administración local debe soportar y **que puede ser más asumible si se acude a las ayudas financieras para las inversiones precisas a estos fines, las cuales se benefician del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.**

El artículo 21.4 de la Ley 1/98 de Régimen Local de Castilla y León 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”. Por su parte, el artículo 26.3 de la LBRL también 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.

No obstante nos gustaría apuntar que conocemos que, en algunos supuestos, los Tribunales del orden Contencioso Administrativo han venido a reconocer, **el derecho a la pavimentación de caminos**, a favor de empresas o de particulares cuyos inmuebles se ubican en suelo rústico (como el analizado en esta queja), cuando su existencia es anterior a la aprobación de las normas urbanísticas municipales, o cuando el Ayuntamiento ha reconocido de manera expresa o implícita la existencia de tal derecho. En este sentido por ejemplo la Sentencia del Juzgado de los Contencioso Administrativo nº 2 de León, de fecha 01 de junio de 2012, en su fundamento de derecho cuarto, apunta:

*“(...) En el escrito de conclusiones del Ayuntamiento y el informe técnico municipal coinciden en señalar que el inmueble está situado en suelo rústico común según las normas urbanísticas municipales de planeamiento vigentes, invocando el artículo 55 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de régimen de suelo rústico, para continuar explicando que “dado que el inmueble tiene una existencia muy anterior a las Normas urbanísticas municipales y teniendo en cuenta su proximidad a suelo urbano, se considera que el Ayuntamiento cuando sus posibilidades presupuestarias lo permitan, puede incluir dicha actuación en próximas obras a ejecutar”. Por lo expuesto, debe entenderse que no es de aplicación el citado artículo 55*



*del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León al tener el inmueble una existencia muy anterior a las normas urbanísticas municipales. Por tanto el Ayuntamiento viene a reconocer que el recurrente tiene derecho a que la obra de pavimentación de calles del municipio de (...) llegue hasta el inmueble de su propiedad (...)*”.

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**:

**Que, por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se articulen los mecanismos necesarios para mantener en condiciones óptimas de conservación y utilización el camino público al que se refiere este expediente, incluyendo en su caso su adecuación, mediante una solución técnica duradera, en el calendario de actuaciones prioritarias de esa Entidad local e informando puntualmente de las intervenciones que se van a acometer y del orden de prioridad fijado para las mismas a todos los vecinos directamente afectados.**

**Que, en su caso, solicite ayuda económica y/o asistencia técnica a la Excm. Diputación Provincial de León.**

Esta es nuestra recomendación 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