



**Ayuntamiento de XXX**  
**(Burgos)**

**Asunto: Solicitud de acceso peatonal pavimentado**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **3925/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

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

Según manifestaciones del autor de la queja, no existe un acceso peatonal **pavimentado y seguro** hacia los inmuebles situados en los números XXX y siguientes de la C/ XXX, a su paso por esa localidad, y por esa razón se ha solicitado en numerosas ocasiones del Ayuntamiento la ejecución de la correspondiente acera.

Sin embargo, el Ayuntamiento permanece absolutamente inactivo, pese a que se trata de suelo urbano consolidado, y no adopta ninguna medida para poner fin a las carencias denunciadas, razón por la que se solita 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 por el Ayuntamiento de XXX en el cual se hacía constar:

*“No se conoce el régimen de servidumbres que amparan a los reclamantes en relación con el acceso desde sus viviendas a la vía pública interior del municipio a través de propiedades privadas circundantes. Según el planteamiento recibido, la única salida posible de las partes es a través de la línea que separa los muros exteriores de cada inmueble de la plataforma asfaltada de la carretera nacional XXX.*

*Según consta, la carretera nacional mantiene íntegramente su concepción legal sin que se haya modificado dicha condición a travesía.*



*Se ha facilitado perfil y fotografía (Se adjunta al final) aérea a escala, de las que resulta:*

*- La zona que separa el muro exterior de las viviendas de la arista exterior asfaltada de la carretera nacional 623 es de 8,5 m.*

*- La línea que separa el muro exterior de los inmuebles del eje de la carretera es 13,8 m.*

*- Desde el cierre de parcela o muro exterior (que protege el jardín privado, vivienda y anexos) de los inmuebles se proyecta una zona no asfaltada rematada con la arista exterior de la carretera por una cuneta de una anchura aproximada de 1,5 m. y de una profundidad no determinada pero que impide el tránsito normal de vehículos a motor al ser una zona de protección, de desagüe y no prevista para la circulación, que requeriría en todo caso un refuerzo integral de la carretera.*

*- Las edificaciones están consolidadas sin que conste la fecha de construcción.*

*Es irrelevante la clasificación del suelo donde se encuentran las viviendas, pues el criterio dominante para resolver la cuestión no reside en los urbanísticos, sino en principios de dominio público estatal al pretenderse el acceso a través de una zona vinculada directamente a una carretera nacional.*

*A partir de los datos de que se dispone y de la observación directa del entorno de las viviendas y parcelas afectadas directa o potencialmente, se ha de tener en cuenta lo siguiente:*

*A. Las viviendas dan frente a la carretera nacional XXX, por tanto es una carretera del Estado regulado por la Ley 37/15 de 29 de septiembre, de Carreteras y por el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/94 de 2 de septiembre.*

*B. Como se ha dicho precedentemente, no goza del carácter formal de travesía.*

*C. Las zonas colindantes con la carretera a partir de su arista exterior, están sujetas a las limitaciones de la propiedad a que se refiere la Ley de Carreteras por tratarse en primer lugar de una zona de dominio público, que se extiende 3 m. en perpendicular al eje de la carretera tomados desde su arista exterior. De acuerdo con la Ley, la medición de los 3 m. debe arrancar no desde la línea exterior del asfaltado sino desde el eje del terraplén, es decir, desde el punto central de la cuneta, que constituye la zona de protección de la arista.*



D. A partir de la zona de dominio público, se encuentra la zona de servidumbre, que de acuerdo al art. 31 de la Ley de Carreteras está constituida “por dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia...de 8 metros en carreteras convencionales”.

E. En principio, está prohibida la construcción en zonas de dominio público y servidumbre, de acuerdo con el art. 33 de la Ley de Carreteras, en relación con los arts. 84 y siguientes del Reglamento, lo que no impide que tratándose de una carretera que de hecho es una travesía, las líneas de edificación traspasen tanto la línea de afección, como la de servidumbre, sin perjuicio del derecho expropiatorio que asiste al Estado en los supuestos de ampliación, modificación o refuerzo de las carreteras y considerando las excepciones a que se refiere el art. 85 del Reglamento de Carreteras para los supuestos en que las carreteras discurren por zonas urbanas.

F. Como consecuencia de lo anterior, **el Ayuntamiento carece de competencias sobre las zonas de dominio público y servidumbre de carreteras, por lo que no tiene facultades para autorizar actuaciones en dichas franjas o para conceder permisos de uso privado, sea ordinario o excepcional.**

La competencia para habilitar modificación de la línea de servidumbre y acceso a la misma desde espacios privados está regulada en el art. 36 de la Ley de Carreteras, cuyos apartados 1, 2, 3 y 4 señalan: 1. El Ministerio de Fomento puede limitar los accesos a las carreteras del Estado y establecer con carácter obligatorio los lugares en los que tales accesos pueden construirse. No obstante lo anterior, los organismos responsables de la gestión del tráfico podrán interrumpir temporalmente la circulación a través de aquellos en ejercicio de las competencias que al efecto tengan atribuidas. 2. Asimismo, el Ministerio de Fomento queda facultado para reordenar los accesos existentes con objeto de mejorar la explotación de la carretera y la seguridad viaria pudiendo expropiar para ello los terrenos necesarios. 3. Son accesos a las carreteras del Estado las conexiones de éstas con carreteras o cualquier tipo de vía de titularidad distinta a la estatal, o con las vías de servicio de la propia carretera, las conexiones directas con núcleos urbanos y con propiedades colindantes, y, en general cualquier disposición física del terreno que permita la entrada o salida de vehículos a la calzada. 4. El acceso a las autopistas, a las autovías, a las variantes de población y circunvalaciones se producirá exclusivamente a través de sus nudos. En el resto de las carreteras, las propiedades colindantes no tendrán acceso a las mismas, salvo que se realice mediante vías de servicio.



*En estas carreteras se exceptúan de lo anterior los accesos que cumplan una de las dos condiciones siguientes: a) Que el acceso sea de interés público por encontrarse vinculado a bienes, obras o servicios de carácter igualmente público.*

*b) Que esté suficientemente justificada la imposibilidad de otro tipo de acceso. En todo caso no habrá acceso directo de las propiedades colindantes a los nudos viarios y cambios de sentido, ni a los ramales, a las intersecciones, las vías de giro, ni a los carriles de cambio de velocidad o vías colectoras distribuidoras.*

*Conclusión. Los particulares deben solicitar al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la habilitación de la franja de terreno que discurre en paralelo a la carretera nacional XXX para que autorice una vía de servicio”.*

A la vista de la respuesta evacuada, se acordó solicitar la colaboración del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, al que requerimos toda la información que obrara en su poder en relación con las cuestiones planteadas en esta queja. En el informe evacuado por esta Administración se hace constar:

*“Como contestación a su escrito de fecha 24 de agosto en el que solicita informe sobre diversos aspectos relativos a la carretera N-XXX a su paso por la localidad de XXX (Burgos), relacionados con expediente de su referencia 3925/2021, esta Demarcación de Carreteras le comunica lo siguiente:*

*1.- Respecto a la clasificación urbanística de la carretera N-XXX entre el p.k. 7+713 y el p.k. 8+860 a su paso por la localidad de XXX:*

■ *La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, establece en su artículo 47° que “se consideran tramos urbanos aquellos de las carreteras del Estado que discurran por suelo clasificado como urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y que estén reconocidos como tales en un estudio de delimitación de tramos urbanos aprobado por el Ministerio de Fomento, mediante expediente tramitado por su propia iniciativa o a instancia del ayuntamiento interesado”.*

■ *La citada Ley dispone también, en su artículo 46° que “se considera travesía la parte de la carretera en la que existen edificaciones consolidadas al menos en dos terceras partes de la longitud de ambas márgenes y un entramado de calles conectadas con aquella en al menos una de sus márgenes”.*

■ *El Ayuntamiento de XXX cuenta con Normas Urbanísticas Municipales, sin que exista en la actualidad ningún estudio de delimitación de tramos urbanos aprobado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. A falta de dicho estudio de delimitación de tramos urbanos definitivamente aprobado, la Disposición Transitoria*



*Primera de la Ley 37/2015 establece que, hasta que no se disponga del mismo, se considerarán tramos urbanos y travesías aquellos que tuvieran dicha consideración a la entrada en vigor de dicha Ley en virtud de la normativa anterior. Es por ello que se considerará tramo urbano el tramo de la carretera estatal que discurra por suelo calificado de urbano por el correspondiente planeamiento urbanístico y travesía a la parte de tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en uno de los márgenes (artículo 37º apartado 2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras).*

■ *Según las NUM de XXX, la carretera N-XXX no está calificada como suelo urbano, salvo en la zona de intersección entre el p.k. 8+040 y el 8+090. Por tanto, atendiendo a lo mencionado anteriormente este tramo de carretera situado entre el p.k. 7+713 y el p.k. 8+860 no pertenece a tramo urbano y no se considera travesía.*

Planos suprimidos en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

*.- En relación con las aceras y accesos existentes, en su escrito se hace referencia al nº XXX de la Carretera de XXX y siguientes, entendiendo por siguientes los números XXX.*

*Como anteriormente se ha mencionado, la localidad de XXX no se puede considerar travesía, aunque existan edificaciones con acceso directo a la carretera N-XXX. Las edificaciones de la localidad de XXX próximas a la carretera están en el tramo comprendido entre los pp.kk. 7+713 y 8+860, casi en su totalidad en la margen izquierda.*

*En el margen izquierdo de la carretera N-XXX sólo existe acera entre el p.k. 8+095 y el p.k. 8+107, donde se ubica el Bar "XXX".*

*En la siguiente tabla se detalla cada finca existente en la margen izquierda, su uso, clasificación y accesos:*

Cuadro suprimido en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales



*En cuanto a los accesos peatonales, entre los números XXX y XXX existe una franja de terreno colindante con el arcén de la margen izquierda, de unos 7 u 8 metros de anchura, de carácter térreo. Es posible que se utilice por peatones durante época de climatología favorable, pero en época lluviosa puede resultar impracticable.*

3 .- *No se ha realizado ninguna reordenación de los accesos actuales. Si bien es cierto que cualquier acceso directo a una carretera puede constituir un riesgo, no se trata de unos accesos especialmente peligrosos en los que habitualmente se produzcan accidentes.*

4 .-*Recientemente, el Ayuntamiento de XXX solicitó la modificación de las condiciones impuestas para el desarrollo definitivo del Sector Q01 “XXX”, entre las que se encontraba la mejora del acceso a la localidad desde la carretera N-XXX, habiéndose comunicado por parte de esta Demarcación de Carreteras al citado Ayuntamiento el pasado mes de julio los nuevos criterios para la mejora del citado acceso. A fecha de hoy aún no se ha recibido ninguna documentación en la que se desarrolle la nueva solución, por lo que se desconoce el alcance de la misma y si afectará o no a los números citados en su escrito”. (El subrayado es nuestro)*

A la vista de lo informado, procede efectuar a esa Entidad local algunas consideraciones, no sin señalar con carácter previo que la cuestión analizada en este expediente no presenta una fácil solución, ya que una parte muy importante de la misma depende de la actitud y de la recepción que las solicitudes de los vecinos afectados y las que, eventualmente, pueda plantear ese Ayuntamiento, tengan en el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda urbana, Administración responsable de autorizar las obras en este caso y cuyas decisiones no pueden ser supervisadas por esta Defensoría, no obstante lo cual, le daremos traslado (mediante copia) de esta resolución para que la tenga en cuenta, a los efectos que considere más oportunos.

Ha resultado acreditado en este expediente que un tramo significativo e importante de la carretera nacional XXX que transcurre por la población de XXX (Burgos) no cuenta con acerado público, aunque en este tramo existan numerosas viviendas habitadas y otro tipo de instalaciones. Esto obliga a los peatones a circular por la calzada y a cruzar esta para realizar todo tipo de actuaciones necesarias para el desarrollo de su vida diaria, ya que la mayoría de los servicios se encuentran en el otro margen de la Carretera nacional, con el riesgo que esta situación supone en cualquier caso, pero más aún para las personas mayores o con problemas de movilidad.

Creemos que el Ayuntamiento, ante el que se han presentado varias solicitudes para la solución de un problema que no han creado los vecinos afectados, debe mostrarse más receptivo ante unas demandas que resultan justas y que afectan al interés público, ya



que es a todos los vecinos de la población a los que afectan las restricciones a la movilidad peatonal que impone la situación de esta carretera.

Queremos decir con esto que la cuestión planteada no es únicamente un problema que atañe a un concreto vecino que ve limitado el acceso a su domicilio, sino que estamos ante una cuestión que incide en la configuración íntegra del municipio, y en consecuencia en los intereses y aspiraciones de toda la comunidad vecinal, representada por ese Ayuntamiento.

Como conoce perfectamente, el ejercicio de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico es un supuesto habitual y propio del Estado autonómico que diseña la Constitución. En ningún supuesto la existencia de distintos títulos competenciales o habilitantes que fundamenten la actuación de varias administraciones y órganos administrativos puede –ni debe– tener como resultado la desatención de los intereses públicos.

Cuando esto ocurre, las Administraciones públicas deben actuar conforme a los principios de cooperación, colaboración y coordinación. Para ello deben respetar el ejercicio legítimo por las otras administraciones de sus competencias; ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, facilitar a las otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias (artículos 140 y 141 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público).

En este sentido la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, estableció los deberes de información mutua, colaboración y de asistencia activa (es decir, no meramente pasiva) entre administraciones. En concreto el artículo 55 establece al respecto que: *“para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas: e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”*.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 3 regula los principios generales que deben respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas. Además de encontrarse los ya mencionados en la Constitución de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, destaca la incorporación de los siguientes:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.



- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Y más específicamente en el artículo 140 se recogen los siguientes principios que han de regir las relaciones interadministrativas:

- a) Lealtad institucional.
- b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.
- c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.
- d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
- e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.



f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.

g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.

h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.

i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

Esta Institución considera que es el Ayuntamiento, desde el conocimiento directo de la situación que se provoca en su municipio, el que debe impulsar las actuaciones necesarias para que el estado de esta carretera no afecte a la movilidad de los vecinos de la zona, haciéndose eco de las demandas de los mismos para que no se vean desamparados o desatendidos en sus reivindicaciones y solucionando así un problema del que no son responsables y les perjudica. Ello implicará probablemente ofrecer proyectos al Ministerio competente, reunirse, estudiar las posibles alternativas, realizar sugerencias, etc.; con la finalidad de buscar fórmulas de acuerdo que permitan actuar de una manera eficaz para alcanzar, entre todos, una solución viable para el problema planteado, al tiempo que se garantizan el derecho de todos los vecinos a su seguridad cuando realizan sus desplazamientos peatonales.

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 **Sugerencia**:

**Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se valore la posibilidad de articular los mecanismos necesarios para ofrecer a los vecinos de la localidad de XXX un sistema que garantice la adecuada movilidad peatonal en ambos márgenes de la Carretera Nacional XXX a su paso por este municipio, garantizando así la seguridad en los accesos y los desplazamientos por este núcleo de población.**

**Para ello pueden dirigirse al Ministerio competente, para analizar las fórmulas de colaboración que resulten necesarias y/o la adopción de medidas conjuntas que permitan solucionar, definitivamente, el problema concreto al que se refiere esta queja.**

Esta es nuestra Sugerencia 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



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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 Sugerencia 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