



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

**Asunto: Acondicionamiento vía pública/ Pavimentación y desnivel sin protección**

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 **4499/2021**, 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 deficiente situación, en cuanto a su pavimentación y seguridad, en que se encuentra la C/ XXX de su localidad. Según manifestaciones del autor de la queja, esta calle carece absolutamente de pavimentación y se encuentra llena de maleza y piedras sueltas y ello pese a que se sitúa en suelo urbano y existen viviendas habitadas. Añade que, además, presenta un fuerte desnivel lateral con una caída de más de dos metros y tal desnivel no tienen ninguna protección, lo que compromete la seguridad de las personas que transitan por esta vía pública, tanto a pie como en vehículo a motor.

Estos hechos y circunstancias son perfectamente conocidos por el Ayuntamiento, ante el que se han presentado escritos solicitando la realización de las correspondientes obras de adecuación (el último con fecha XXX- entrada XXX-) sin que hasta el momento se haya adoptado por su parte medida alguna dirigida a poner fin a las carencias aludidas, razón por la que se solicita 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:

*“La Sra.(...) solicitó licencia urbanística para construcción de una vivienda unifamiliar en XXX, en XXX, Referencia Catastral XXX, la cual fue concedida en fecha 11/06/2020, notificada a la interesada en fecha 02/07/2020 y aceptada por la Sra.(...) en los términos concedida, puesto que no formuló recurso de reposición en el plazo de un*



mes ni interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Burgos contra dicha licencia urbanística otorgada.

*En dicha licencia urbanística concedida se estipula claramente que: “la parcela no dispone de conexión con las redes de servicios urbanos, siendo necesario para obtener la condición de solar. Por tanto, todas las conexiones y ampliaciones que puedan ser necesarias para acometer a las redes municipales de servicios e infraestructuras, así como la pavimentación de las calles perimetrales a la parcela, serán por cuenta del propietario”. Se acredita mediante Documento nº 1.*

*Asimismo, para mayor conocimiento urbanístico del asunto, se ha procedido a encargar un informe técnico al Arquitecto, D.(...), que presta servicios para el Ayuntamiento de XXX, se adjunta como **Documento nº 2**, donde se especifica, entre otras cuestiones: “tal y como se establece en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, art. 41, en el Reglamento de Urbanismo que desarrolla la citada Ley, art. 41, y en las Normas Urbanísticas Municipales de XXX, punto 2.2.3., que los propietarios de suelo urbano consolidado tienen el deber de completar la urbanización de sus parcelas a fin de que alcance o recuperen la condición de solar.*

*A tal efecto deben costear todos los gastos de urbanización necesarios para completar o rehabilitar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes, incluida la conexión con las redes municipales en funcionamiento y ejecutar en su caso las obras correspondientes.*

*Se establece en la citada normativa que los propietarios de suelo urbano han 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 señaladas por el planeamiento urbanístico, así como los terrenos precisos para cumplir las obligaciones establecidas en los art. 172 y 173 en su caso.*

*Se indica en la normativa señalada que los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado no pueden ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta alcanzar la condición de solar, una vez cumplidos los deberes de urbanización y cesión previstos. No obstante, la licencia urbanística puede autorizar la ejecución simultánea de la edificación y urbanización, o bien por fases, conforme el art. 214”.*

*Por lo que se aprecia notoriamente, que el Ayuntamiento NO tiene ninguna obligación de pavimentar ni acondicionar los terrenos situados en XXX que reclama ahora la Sra. (...) al Procurador del Común.*

**Corresponde al propietario de los terrenos ubicados en suelo urbano, completar la urbanización de la vía pública a fin de que sus terrenos alcancen o recuperen la**



**condición de solar, tal y como se indicaba en la concesión de la licencia de obra para la construcción de la vivienda”.**

Tras la recepción del informe municipal, se acordó dar traslado del mismo a la parte reclamante, trámite que evacuó señalando que la C/ XXX tiene más de 100 metros de longitud y además se bifurca en su tramo final provocando el desnivel al que se alude en la queja y que hasta llegar al inmueble en construcción hay más de 100 metros sin asfaltar y que no se corresponden con el perímetro del solar en el que se está ejecutando la vivienda.

Señala que en las normas urbanísticas del municipio indican con claridad que el inmueble se ubica en suelo urbano y la urbanización simultánea que se impuso a los promotores, en este caso, se limitaba al perímetro del inmueble, no a toda la calle, ni tampoco a la instalación de una protección o quitamiedos que impida las caídas por el desnivel que existe en la parte final de la calle.

A la vista de la información recabada debemos efectuar una serie de consideraciones a esa Administración local.

Como V.I. conoce el artículo 20.1.e) de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, dispone que: “1. *Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias: e) Parques y jardines; pavimentación y conservación de vías y caminos”.*

Más clarificador es el artículo 21 cuando establece lo siguiente:

*“1. Se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*2. Los municipios de Castilla y León están obligados respecto a sus vecinos a realizar una prestación de estos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en el que residan.*

*4. 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 otro lado, en el artículo 22 de la Ley 1/1998 se prevé una excepción a lo anterior cuando dispone: “1. *Los municipios podrán ser temporalmente dispensados por*



*la Junta de Castilla y León de la obligación de prestar determinados servicios mínimos, a solicitud de los respectivos Ayuntamientos, fundada en las siguientes circunstancias: a) que, por sus características peculiares, resulte imposible o muy difícil el establecimiento o adecuada prestación de dichos servicios por el propio municipio”.*

Como recuerda la STSJ de Castilla y León, sede Burgos, de 9 de abril de 2010 recaída en el recurso núm. 324/2009 - con cita de la sentencia de 25.11.2005, dictada en el recurso 625/2003-, *“la Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado con reiteración sobre la prestación obligatoria por los Ayuntamientos de mencionados servicios mínimos o básicos; y así el T.S., por ejemplo, cuando se pronuncia por el suministro de agua (lo que puede ser perfectamente extensible a los servicios de alumbrado público y pavimentación por ser también servicios mínimos y básicos de obligada prestación) en la sentencia de la Sala 3ª de fecha 22 septiembre de 2004 argumenta al respecto lo siguiente: “El derecho de los vecinos de un término municipal a obtener suministro domiciliario de agua potable para el consumo humano, cierto es que no puede ser puesto en tela de juicio. Así lo establece claramente el artículo 26.1 a) de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 al hacerlo figurar como obligación mínima municipal, ya sea de modo directo, ya en régimen de asociación con otros municipios. Y el artículo 18.1 g) de la misma Ley constata la facultad de los vecinos del término municipal de exigir las prestaciones, o el establecimiento de los servicios en su caso, que formen parte de las competencias municipales de carácter obligatorio. Constituye, pues, una obligación legal directamente exigible por los interesados (...) Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de las condiciones concretas de su establecimiento, o del deber de contribuir a sufragar la carga económica que ello suponga”.*

Por lo tanto, el derecho al establecimiento y prestación de los servicios públicos obligatorios, entre los que se encuentra la pavimentación, es un derecho que se reconoce de manera incondicional (“en todo caso”, y “en todos los municipios”, dice la LBRL) en el sentido de que todos los vecinos tienen reconocido el derecho al establecimiento del servicio si no existe, y el derecho a su utilización en el caso de que exista, sin que, correlativamente, la Administración tenga libertad o discrecionalidad alguna para crear o no el servicio, al margen de que puedan acometer el servicio “por sí o asociados” (art. 26.1 de la LBRL), acudir a cualesquiera fórmulas o medios de gestión reconocidos por la Ley (art. 85.2 de la misma LBRL), y financiar el servicio a través de los recursos económicos que estimen por conveniente (artículo 105.2 LBRL), lo que no afecta a la exigibilidad misma de establecimiento y prestación del servicio más allá de la solicitud de exención o dispensa legal de la obligación.

Por lo demás, tratándose de la prestación de servicios de carácter obligatorio, la posibilidad misma de su cumplimiento goza de presunción legal que, como hemos visto, debe destruirse solicitando la dispensa a la Comunidad Autónoma, lo que en este supuesto, no nos consta que haya ocurrido.



Por otro lado y tal y como afirma con rotundidad la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, de 9 de abril de 2010:

*“a) Con carácter general: 1) que 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 de servicio es el Ayuntamiento quien 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 artículo 26.1 a) de la LBRL, no condicionan la obligación municipal de la prestación al previo cumplimiento de las cargas urbanísticas a que hubiera habido lugar, insistimos, una vez reconocido por el Ayuntamiento la clasificación de la parcela de la actora tras la modificación puntual de las Normas Subsidiarias como suelo urbano consolidado; y 3) que la titularidad pasiva de las obligaciones urbanísticas que corresponden a los propietarios de 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, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio” ex artículo 18.1 g) de la LBRL, pues ni los vecinos tienen que ser necesariamente propietarios de suelo -basta con estar empadronados en el municipio-, 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”.*

En relación con la cuestión de si es el Ayuntamiento o son los promotores de la edificación situada en la Calle XXX, los que tienen el deber de ejecutar y sufragar las actuaciones precisas en la calle para que exista un acceso rodado pavimentado a este inmueble, y por lo tanto la finca en cuestión adquiera la condición de solar, debemos indicar que en el art. 17.1 de la LUCyL se reconoce que:

*“Los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable que tengan ordenación detallada, tienen derecho a urbanizar sus parcelas para que alcancen o recuperen la condición de solar, y a edificar sus solares, en las condiciones que señale en cada caso la normativa urbanística”.*

Más concreto, es el art. 18.2 cuando señala que:

*“Los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable con ordenación detallada no podrán ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta haber alcanzado la condición de solar, salvo que se autorice la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación, con las garantías que se determinen*



reglamentariamente. En los mismos términos, se podrá autorizar la ejecución de la urbanización por fases”.

Dichos preceptos se desarrollan en el art. 41.1 del RUCyL, si bien precisa el art. 41.2 del RUCyL que:

*“Los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado no pueden ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta alcanzar la condición de solar, una vez cumplidos los deberes de urbanización y cesión previstos en el apartado anterior. No obstante, la licencia urbanística puede autorizar la ejecución simultánea de la edificación y la urbanización, o bien por fases, conforme al artículo 214”.*

Por otro lado el artículo 68.2 LUCyL prevé que *“Son gastos de urbanización todos aquellos que precise la gestión urbanística, que se detallarán reglamentariamente”.*

Y precisa el art. 70 que: *“Las actuaciones aisladas de urbanización de gestión privada pueden ser ejecutadas por los propietarios de suelo urbano consolidado sobre el ámbito necesario para que sus parcelas adquieran la condición de solar, sin más requisito que la obtención de la licencia urbanística correspondiente, en la que se impondrán las condiciones necesarias de entre las siguientes:*

*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”.*

Todas estas previsiones se completan en los arts. 213.3.a) y 214 del RUCyL; el primero dispone al respecto lo siguiente:

*“Al otorgar la licencia urbanística, el Ayuntamiento debe imponer al propietario solicitante las condiciones que resulten necesarias, de entre las siguientes, para asegurar que la parcela alcance o recupere la condición de solar:*

*a) Costear las obras de urbanización necesarias para completar o rehabilitar los servicios urbanos, incluida la conexión con las redes municipales, y para regularizar o rehabilitar las vías públicas existentes, conforme a las alineaciones fijadas en el planeamiento urbanístico”.*

Y sobre la urbanización y construcción simultánea dispone el art. 214:



*“Cuando se pretenda la ejecución simultánea de la urbanización y de las construcciones e instalaciones permitidas por el planeamiento urbanístico se aplican las reglas señaladas en el artículo anterior, y además las siguientes:*

*a) El proyecto técnico a presentar con la solicitud de licencia debe programar de forma conjunta y coordinada la ejecución de la urbanización y de las construcciones o instalaciones cuya ejecución se solicite.*

*b) En la solicitud de licencia urbanística debe constar expresamente que el solicitante se compromete a:*

*1º- Ejecutar simultáneamente la urbanización y las construcciones e instalaciones permitidas por el planeamiento urbanístico.*

*2º- No utilizar las construcciones e instalaciones ejecutadas hasta que la urbanización haya sido recibida.*

*3º- Establecer las condiciones anteriores en cualesquiera cesiones del derecho de propiedad o de uso que se efectúen para la totalidad o partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas”.*

Por lo que respecta al concepto de solar, el art. 22.1 de la LUCyL señala que:

*“Tendrán la condición de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas, aptas para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas en aquél, y que cuenten con acceso por vía pavimentada abierta al uso público y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a red de saneamiento, suministro de energía eléctrica, alumbrado público, así como con aquellos otros que exija el planeamiento urbanístico, en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos”.*

De forma más exhaustiva se define e integra dicho concepto en el art. 24.1 del RUCyL cuando a tal efecto se señala lo siguiente:

*“1.- Tienen la condición de solar las superficies de suelo urbano consolidado legalmente conformadas o divididas, aptas para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente, y que cuenten con:*

*a) Acceso por vía urbana que cumpla las siguientes condiciones:*

*1.ª- Estar abierta sobre terrenos de uso y dominio público.*



2. <sup>a</sup>- *Estar señalada como vía pública en algún instrumento de planeamiento urbanístico.*

3. <sup>a</sup>- *Ser transitable por vehículos automóviles, salvo en los centros históricos que delimite el planeamiento urbanístico, y sin perjuicio de las medidas de regulación del tráfico.*

4. <sup>a</sup>- *Estar pavimentada y urbanizada con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas en el planeamiento urbanístico.*

*b) Los siguientes servicios, disponibles a pie de parcela en condiciones de caudal, potencia, intensidad y accesibilidad adecuadas para servir a las construcciones e instalaciones existentes y a las que prevea o permita el planeamiento urbanístico:*

1. <sup>o</sup>- *Abastecimiento de agua potable mediante red municipal de distribución.*

2. <sup>o</sup>- *Saneamiento mediante red municipal de evacuación de aguas residuales.*

3. <sup>o</sup>- *Suministro de energía eléctrica mediante red de baja tensión.*

4. <sup>o</sup>- *Alumbrado público.*

5. <sup>o</sup>- *Telecomunicaciones”.*

Así las cosas no podemos considerar, como hace el Ayuntamiento, que la obligación de establecer el servicio de pavimentación en la totalidad de la C/ XXX corresponda a los particulares promotores del inmueble situado en la misma, puesto que tal obligación se concreta en la licencia urbanística que la administración ha concedido y que alude exclusivamente a *la pavimentación de las calles perimetrales a la parcela*, y “perímetro” es, según la RAE, el contorno de una superficie, por lo que debemos inferir que será entonces el contorno de la parcela a la que se refiere esta licencia, **no constando que la obligación referida se asumiera por los particulares en un sentido distinto al que resulta de la definición estricta del término empleado**, y menos aún que incluyera la calle completa y también la ejecución de la obras de protección del desnivel existente.

En definitiva, es cierto que en la licencia urbanística otorgada en este caso se establecen determinadas condiciones al solicitante relacionadas con el cumplimiento de deberes de cesión y de urbanización del vial en el que se sitúa el inmueble, pero también lo es que el deber de urbanizar que se impone en una licencia no puede superar los límites que la Ley y el Reglamento de Urbanismo imponen al derecho de propiedad.

Dicho de otra forma, incluso aunque una o varias de las licencias concedidas obliguen al propietario a urbanizar, ese deber no puede interpretarse como que tiene la



obligación de realizar el asfaltado de vías públicas completas, estén en las condiciones que estén.



Lógicamente las licencias deben interpretarse conforme con las normas jurídicas en su conjunto, lo que nos lleva a considerar que el deber del propietario no puede ir más allá de lo que resulte razonable, en otras palabras el propietario debe **cumplir sus obligaciones, pero estas no son las obligaciones que corresponden exclusivamente a la Administración local.**

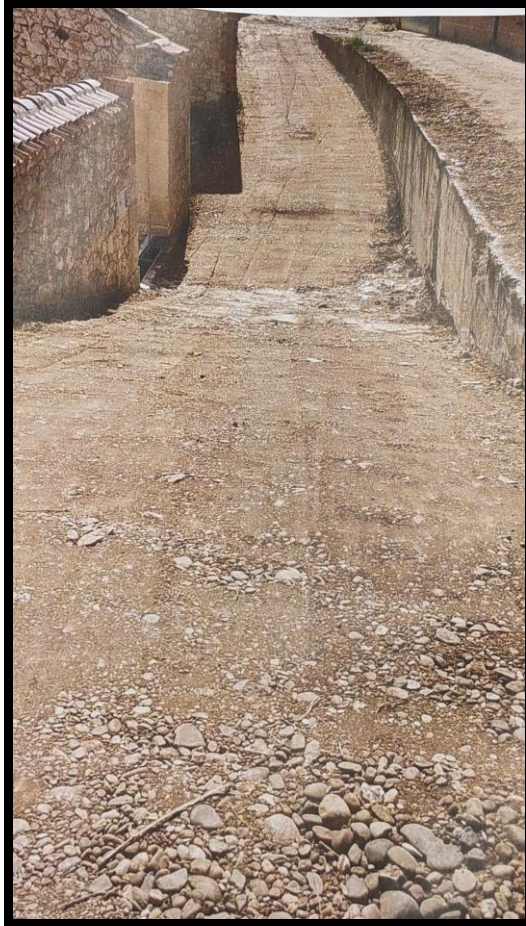
En cuanto a la protección o barandilla cuya instalación también se reclama con la presentación de esta queja, nada indica el Ayuntamiento en su informe. Resulta evidente la existencia de un desnivel importante en esta Calle, que compromete la seguridad de las personas que transitan por la misma, tanto las que circulen a pie como las que lo hagan en vehículo motor.

La ausencia de barandilla o protección en este punto, supone un peligro evidente por el riesgo de caída, y teniendo en cuenta que es competencia de esa Administración local la seguridad en los espacios públicos de su titularidad, consideramos que debe instalar la protección que considere necesaria en el borde exterior de la calle (en su zona elevada) con la altura mínima necesaria para evitar el riesgo de caídas.

Hemos de advertir que **la inactividad de la Administración en la eliminación de las circunstancias de riesgo puede ser causa de atribución de responsabilidad**



**patrimonial** cuando se produzcan daños a los ciudadanos que no están obligados a soportar, siempre que concurran los demás requisitos legalmente previstos.



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 acometan las obras de pavimentación de la C/ XXX de su localidad, salvo en la zona que constituye el perímetro de la finca catastral a la que se refiere esta queja, en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales respecto de la adecuada prestación de este servicio mínimo municipal.**

**Que en su caso se instale la protección (barandilla) que considere necesaria en el borde exterior de la parte superior de esta vía pública, vigilando que la misma tenga la altura mínima necesaria para evitar el riesgo de caídas de los usuarios.**

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



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 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