



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
(Ávila)

Asunto: Camino del Cementerio/ Solicitud 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 **1177/2022**, 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 situación en que se encuentran los accesos al Cementerio municipal de su localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, dichos accesos se encuentran en mal estado, carecen de pavimentación y el firme existente está suelto y disgregado, lo que convierte en muy difícil el acceso en vehículo de motor e imposible a pie para personas con problemas de movilidad o deambulación.

Estos hechos y circunstancias 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:

*1º.- El camino del Cementerio no es una vía pública sita dentro del casco urbano, sino un **camino público que discurre por suelo rústico**, por lo que no es necesario que cuente con pavimento de cemento u hormigón, aunque sí lo es el que se encuentre en condiciones para hacerlo transitable a personas y vehículos.*

No está previsto pavimentar u asfaltar este camino ya que el importe de la obra superaría las previsiones económicas municipales.



2º.- *El firme es de tierra compactada y todos los años desde el Ayuntamiento se realizan en él tareas de mantenimiento y conservación. En concreto este año se pasará una motoniveladora para que quede óptimo.*

3º.- *Podemos asegurar que el tránsito es perfectamente posible tanto para peatones como para vehículos.*

4º.- *No nos consta que haya habido reclamaciones por escrito en este sentido”.*

A la vista de lo informado, procede efectuar 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], en este caso, deben servir para el desplazamiento seguro de personas y vehículos hacia el cementerio municipal.

Así, 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, según prevé el artículo 26.2 LBRL, y 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 el señalado en este expediente- 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 quizá conoce, existen algunas 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 necesariamente 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, y también lógicamente aquellas otras que dan acceso a otras infraestructuras municipales, como depósitos o captaciones de agua potable o **cementerios municipales**, como el que se analiza en esta queja, **al que se debe poder acceder en vehículo o a pie en cualquier circunstancia climatológica, lo que requiere un mantenimiento y vigilancias continuas, sobre todo para los caminos que no cuentan con pavimentación.**

Es cierto que el mantenimiento de los caminos es un asunto complejo, dado que los municipios suelen tener muchos kilómetros de caminos para atender y los recursos con los que cuentan 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 a la que sirven los caminos** u otros criterios que entiendan oportunos, dando siempre la debida publicidad a los criterios empleados para su conocimiento por parte de todos los posibles interesados.



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 fuerte desembolso económico que la administración local debe soportar y que puede ser más asumible si, como al parecer hace esa administración local, 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 1/1998, 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”.

Es cierto que el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León señala, en su artículo 55, que:

“1. 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.

2. 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”.

Pero también lo es que la mayoría de los cementerios locales se ubican en suelo rústico y no resulta infrecuente que cuenten con accesos pavimentados a través de caminos, ya que de esta forma se proporciona un acceso seguro a esta infraestructura funeraria, que además es un servicio público, mínimo y básico, por lo que puede afirmarse que la clase de suelo por el que transcurre el camino no resulta un obstáculo insalvable para que no se pueda proceder a su pavimentación.



Como seguramente conoce, en algunos supuestos y siempre que concurren determinadas circunstancias los Tribunales del orden Contencioso Administrativo han venido a reconocer el derecho a la pavimentación de caminos, a favor de empresas o de particulares, pese a que los inmuebles de su titularidad se ubiquen en suelo rústico; así, por ejemplo, los casos en los que 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, circunstancias que también puede tener en cuenta ese Ayuntamiento cuando aborde la solución a este supuesto concreto.

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 sigan articulando todos 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 o mediante su pavimentación, 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, favoreciendo, en todo caso, la existencia de un acceso seguro para vehículos y peatones a esta infraestructura de titularidad municipal.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y 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 Recomendación 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