



Excmo. Ayuntamiento XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
(León)

Asunto: Solicitud de pavimentación de camino

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 **45/2021**, 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 falta de atención, por parte de esa entidad local, a las solicitudes de pavimentación presentadas en el Ayuntamiento y referidas al acceso a un inmueble situado la localidad de XXX, en el paraje de XXX (XXX).

Según manifestaciones del autor de la queja, en reiteradas ocasiones y desde hace varios años se viene requiriendo del Ayuntamiento la pavimentación y acondicionamiento de este tramo de camino, que constituye la única vía de acceso a una vivienda y es el único inmueble habitado del municipio que carece de acceso rodado pavimentado. Estas peticiones son respondidas por la entidad local haciendo alusión a la falta de disponibilidad presupuestaria o a la necesaria obtención de permisos y autorizaciones de otros organismos, mientras los afectados observan cómo se pavimentan otras vías y caminos rurales sin viviendas, ni industrias y se posterga sin más este acceso, cuya calzada es de tierra y que no es atendido de ninguna manera por la entidad local ya que el desbroce del mismo lo efectúan los particulares, vulnerando así los derechos de los residentes en este inmueble.

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:



“Pavimentación de Camino en la localidad de XXX, he de decir que todas las cuestiones planteadas, así como la información solicitada en su escrito de fecha 27 de mayo de 2021.- 2021-E-RC-230.- y sendos recordatorios de fechas 20 de julio de 2021 y 27 de agosto de 2021, se encuentra contenida en los informes técnicos emitidos al respecto a solicitud de este Ayuntamiento, e incluidos en el expediente de su razón. Los informes mencionados, son de fechas 27 de abril de 2016, 21 de junio de 2017, 18 de julio de 2018, 15 de noviembre de 2018 y 6 de junio de 2019.

Consideramos que dicha documentación se ha remitido en su momento a esa Institución, no obstante, se adjunta al presente”.

En el momento en el que se recibió la información aludida procedimos a dejar sin efecto la anotación del Ayuntamiento de XXX en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Procuraduría del Común.

A la vista de lo informado, procede realizar algunas consideraciones a ese Ayuntamiento. 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 todas las vías públicas de su titularidad resultan transitables y pueden ser destinadas 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* o agrupados, salvo dispensa prevista en el artículo 26.2 LBRL, servicios mínimos entre los que deben prestarse se halla la pavimentación -artículo 26.1 a) LBRL.

Esto no significa que todos los caminos rurales deban estar asfaltados, pero sí, cuando menos, deben permitir el acceso rodado de vehículos para servir a los fines a los que se encuentran afectos, fines que en este caso son agrícolas, forestales y ganaderos, pero también de acceso a una vivienda cuyos residentes necesitan contar con una vía de comunicación practicable para atender sus necesidades.

Sentado lo anterior, en concreto, el vial al que se refiere la queja está dividido en unos tres tramos, **el tramo inicial ubicado en suelo urbano**, un **tramo medio** que presenta una fuerte pendiente y que no puede ser utilizado por los vehículos a motor, siendo más bien una senda peatonal de un metro de ancho (este tramo medio ha sido sustituido por los propietarios de la vivienda cercana por un trazado a través de una finca de su titularidad, en cuyo inicio están instaladas unas puertas a modo de cerramiento) y, por último, **el tramo final situado en suelo rústico**, que tienen unos 50 metros y que culmina el acceso al inmueble al que nos estamos refiriendo. Todo el vial se encuentra sin pavimentar.

Parece evidente, por las manifestaciones que se realizan en este expediente y en los otros relacionados y tramitados anteriormente en esta Defensoría, que los vecinos de este inmueble de forma muy especial vienen sufriendo problemas de accesibilidad a su vivienda desde hace varios años, problemas que vienen motivados por la orografía, por los fenómenos meteorológicos y, especialmente, por el lugar en que el inmueble se sitúa, problemas que han intentado paliar por sus propios medios ante la inactividad municipal, realizando un tramo de camino privado alternativo y en zigzag, para salvar el desnivel y a través de una finca de su titularidad.

Obviamente el Ayuntamiento no puede efectuar obras de pavimentación, ni ninguna otra obra de adecuación, en una finca privada, y tampoco son los vecinos los que deciden por donde han de ser trazadas las vías públicas, por lo que las manifestaciones que esta Defensoría a de efectuar se refieren únicamente a los tramos públicos de este camino (de uso preferentemente agrícola/ ganadero, pero que es el único acceso con el que cuenta esta vivienda), en cuanto se trata de un bien de uso público local cuya conservación y policía es competencia de esa entidad local.



Como V.I. conoce, la policía de caminos corresponde a los Ayuntamientos dentro de sus respectivos términos municipales y ello comprende **todas las actuaciones precisas para mantenerlos abiertos al tránsito vecinal**. Por ello, se deben ejecutar en los mismos las actuaciones que sean necesarias para mantenerlos en un óptimo estado de conservación, estado que debe permitir **el acceso de vehículos**, vistos los intereses públicos que los caminos atienden.

Creemos que la situación actual de este camino público (divido y desaparecido en alguno de sus tramos) imposibilita, no solo el acceso en vehículo de motor a esta vivienda, sino también los otros usos (agrícolas, ganaderos y/o forestales) que han justificado su existencia y pervivencia hasta este momento.

La realidad social actual requiere que todas las vías de comunicación se adapten a las circunstancias de uso presentes y del futuro, por lo que deberá procurarse por parte de la administración responsable, sin mayores demoras, que el trazado de este camino **permita el tránsito de cualquier tipo de vehículos**, puesto que al hacerlo facilitará no solo el acceso a esta vivienda, sino que permitirá el acceso al monte para ejecutar labores de explotación y/o limpieza y posibilitará el tránsito de los vehículos de emergencias o la prestación de cualquier otro servicio facilitando a los vecinos de esta edificación y de los inmuebles cercanos el acercamiento a otras prestaciones públicas y privadas.

Esta Defensoría es consciente de que los medios económicos con los que cuentan los Ayuntamientos son limitados y frecuentemente muy escasos para poder atender todas las necesidades vecinales. Ahora bien, esta escasez de recursos no puede valer de justificación para que aún no se haya abordado la mejora del trazado y el acondicionamiento de este camino de manera que pueda ser transitado por vehículos de motor, máxime cuando se lleva reclamando dicha mejora desde hace años. Parece indudable que se debería haber incluido el crédito preciso en la correspondiente partida presupuestaria, antes incluso que otros conceptos presupuestarios destinados a servicios que no son mínimos ni obligatorios o atienden a actividades no estrictamente necesarias.

Sin perjuicio de lo anterior, los Ayuntamientos tienen la opción de imponer contribuciones especiales con motivo de la ejecución de proyectos de obras referentes a la construcción, modernización y cambio de trazado de caminos rurales como medio para su financiación, tal como lo viene entendido la jurisprudencia (Cfr. STS de 04 de julio de 2008) y lo recogen expresamente algunas Leyes autonómicas, como la Ley de Caminos Públicos de Extremadura.¹

Como se ha expresado en más de una ocasión, las labores de mejora y adecuación al tránsito de todas las vías públicas (calles y caminos) deben constituir una prioridad para cualquier Corporación, ya que con ello se garantiza la libertad de circulación de

¹ También alude a esta posibilidad el Defensor del Pueblo (queja 17011790).



todos los ciudadanos. Por esta razón los Ayuntamientos no deben demorar la adopción de decisiones al respecto, aunque para ello deban utilizar, si es necesario, todos los mecanismos que prevé la legislación tributaria para que el coste, aunque sea parcial, de los trabajos precisos sea reintegrado a las arcas municipales.

Tampoco le consta a esta Defensoría que se hayan agotado las posibilidades de plantear ante los organismos de la Diputación de León o de la Comunidad autónoma el problema descrito, solicitando los medios materiales y personales suficientes, o la colaboración necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones que está obligado a realizar para la prestación de este servicio público. Los años transcurridos desde que se viene demandando una solución al problema del acceso a este inmueble exigen que ese Ayuntamiento impulse, con la mayor diligencia posible, cuantas actuaciones sean procedentes para alcanzar dicho fin.

En cuanto a si la actuación a ejecutar en este caso deba ser una pavimentación u otro tipo de solución técnica, creemos que, lógicamente y dada la orografía de la zona, la pavimentación es la solución que ofrecerá una mayor durabilidad y resistencia a las condiciones de uso y la meteorología de esta zona, aunque existan otras opciones posibles para la adecuación de este tipo de caminos, opciones que aun permitiendo su uso ordinario por toda clase de vehículos, al tiempo que pueden frenar el constante deterioro que sufren, sin embargo es posible que obligaran a la administración titular a realizar en ellos continuas reparaciones, con el consiguiente coste asociado.

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 sus necesidades y también lógicamente aquellas otras que dan acceso a otras infraestructuras municipales, que deben poder ser accesibles en vehículo a motor en cualquier circunstancia climatológica que no sea excepcional, lo que requiere la realización de tareas de mantenimiento y vigilancia continuas, tareas que deben incrementarse en los caminos que no cuentan con pavimentación.

Obviamente el correcto mantenimiento y la adecuación 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 se acude a las ayudas financieras para las inversiones precisas a estos fines, las cuales, como V.I. conoce, 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 son innumerables las viviendas, explotaciones agrícolas o forestales y otro tipo de infraestructuras que se ubican en suelo rústico (sin que estemos afirmando que este sea el caso) y no resulta infrecuente que las mismas cuenten con accesos pavimentados a través de caminos, ya que de esta forma se proporciona por las administraciones un acceso seguro a los usuarios habituales de estas instalaciones (residentes, trabajadores, prestadores de servicios) al tiempo que se facilita a todos los vecinos el servicio público esencial. Por ello podemos afirmar que la clase de suelo por la que eventualmente transcurre un camino no resulta un obstáculo jurídicamente insalvable para que no se pueda proceder a su pavimentación.

Además y 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 ejecuten las obras de reparación y mejora del trazado del camino público al que se refiere este expediente, incluyendo en su caso su adecuación, mediante su pavimentación o con 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.

Que, en todo caso, se facilite la existencia de un acceso seguro para vehículos a motor a todos los inmuebles situados en esta zona y especialmente a la vivienda a la que se refiere la queja, previa imposición y ordenación de contribuciones especiales si resultara necesario.

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 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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López