



Excma. Diputación Provincial de León
Ilmo. Sr. Presidente
Plaza de San Marcelo, 6
24002 LEÓN

Expediente: Actuación de oficio 154/2023

Asunto: Desprendimientos de rocas sobre la carretera provincial LE-6213 a su paso por la localidad de Puente de Domingo Flórez

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita de oficio en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **actuación de oficio** era que esta Procuraduría del Común había tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación, que sobre la carretera provincial LE-6213, a su paso por la localidad de Puente de Domingo Flórez, se habían producido desprendimientos de rocas que de continuar sucediendo pueden ocasionar graves consecuencias para bienes y personas, a mayores de los que ya se hayan podido generar.

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 lo siguiente:

«Visto el escrito del Excmo. Sr. Procurador del Común de Castilla y León, (...) por el que solicita a la Diputación Provincial de León informe acerca del estado de la referida cuestión; esta Presidencia le da traslado a V.E. del informe emitido al efecto por el ingeniero jefe del Servicio de Fomento, en funciones, de fecha 23 de febrero de 2023, del siguiente tenor literal:

“La problemática objeto de la solicitud deriva de la inestabilidad del talud de la montaña situada detrás de las viviendas ubicadas en la travesía de la carretera de



titularidad provincial LE-6213 “De N-536 (Puente De Domingo Flórez) a San Pedro de Trones”, a su paso por la localidad de Puente de Domingo Flórez.

La afección a las carreteras en travesías y tramos urbanos, como el que nos ocupa, viene reflejada en Título IV de la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de carreteras de Castilla y León, donde se dice textualmente:

- Artículo 36.2: “En las travesías y tramos urbanos, corresponde a los Ayuntamientos el otorgamiento de toda clase de licencias y autorizaciones sobre los terrenos y edificaciones situados fuera de la zona de dominio público”.

- Artículo 36.3: “(...), se considerará zona de dominio público exclusivamente la ocupada por la carretera y sus elementos funcionales”.

- Artículo 37: “Las actuaciones de conservación en la zona de dominio público, definida en el artículo anterior, a excepción de las aceras si existieran, corresponden a la administración titular de la carretera.

La conservación de las aceras y del resto de la travesía corresponde a los Ayuntamientos”.

Según lo anterior, en este caso de travesía sin acera, la zona de dominio público queda delimitada estrictamente por el borde de la carretera.

De lo expuesto se deduce que el problema existente en el talud en roca referido no es competencia de la Diputación Provincial de León como titular de la carretera LE-6213, puesto que no afecta directamente a la misma sino a unas viviendas contiguas a la vía, situadas entre ésta y el talud, además de tratarse de un tramo urbano y estar localizado fuera de la zona de dominio público de la carretera.

Todo esto fue reflejado en un informe emitido por este Servicio en fecha 16 de octubre de 2020, como respuesta a la solicitud del Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, para que la Diputación Provincial de León asumiera la realización de los trabajos necesarios para garantizar la seguridad en la vía, dado el riesgo y peligro existente y ante la imposibilidad de acometer exclusivamente las actuaciones necesarias por carecer de fondos propios para ello.

En dicho informe también se comunicaba que, no obstante lo anterior, la Diputación Provincial de León había estudiado si la situación existente pudiera representar algún riesgo para la seguridad vial de los usuarios de la carretera mediante el encargo, con fecha 6 de marzo de 2020 a la empresa XXX de un informe al respecto, emitido en fecha junio de 2020, donde se exponía literalmente que “(...) Estas viviendas actúan como una barrera física, que evita que los bloques potencialmente inestables



lleguen a alcanzar la carretera, por lo que ésta no presentará ningún tipo de afección ante posibles caídas”., a la vez que confirmaba la necesidad de adoptar medidas de sostenimiento que garantizaran la estabilidad del talud frente a la existencia de bloques rocosos inestables.

El referido informe concluía de cuanto antecede que no corresponde la tramitación de la solicitud a este Servicio de Fomento e instaba al Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, si así lo estimaba conveniente, a solicitar o destinar a este fin las ayudas que desde la Diputación Provincial de León se conceden anualmente a los municipios y otras entidades locales a través del Servicio de Cooperación Municipal.

Considerando por tanto que es un asunto de exclusiva competencia municipal, este Servicio de Fomento desconoce las circunstancias en las que las viviendas fueron en su momento autorizadas y construidas en el espacio existente entre la carretera provincial LE-6213 y el talud rocoso que conforma el terreno natural, así como los posibles trámites llevados a cabo por el Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez desde finales de 2020 para obtener de la Diputación Provincial de León la financiación que reclamaba.

Para la evaluación de las obras necesarias es imprescindible la realización de un proyecto constructivo que, considerando todos los aspectos implicados (técnico, económico, ambiental, etc.), incluya un estudio geotécnico completo que identifique las distintas alternativas existentes (sujeción mediante malla de red de cable y anclajes al terreno, muro flexible de hormigón proyectado con fibras metálicas, barrera formada por pantallas dinámicas, etc.) y desarrolle la solución óptima para asegurar la estabilización del talud y evitar posibles desprendimientos sobre las viviendas situadas a su pie”.»

Sobre este mismo asunto se solicitó, igualmente, informe al Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, en el cual se ponía de manifiesto, por lo que a la resolución de esta queja interesa, las circunstancias que a continuación se detallan:

1º.- Informe de la Alcaldía:

«Habiendo recibido escrito de solicitud de información sobre la problemática de los desprendimientos de rocas sobre la LE-6213, y con su número de Expediente 154/2023, paso a detallarle cronología de los hechos, así como copia de toda la documentación obrante en el expediente.

1.- El 12 de Diciembre de 2019 se produce un desprendimiento que causa, daños en un almacén construido en el margen derecho de la carretera LE- 6213. El Ayuntamiento solicita un informe técnico, se señalizan los desprendimientos y se avisa de la peligrosidad a los vecinos, detallar que es una zona de bodegas que no se utilizan



diariamente. Se solicitan dos presupuestos a empresas especializadas con el fin de protegerlas bodegas y almacenes y evitar que las piedras alcancen la calzada.

Uno es de 30.137,37 € con IVA y el otro de 7.430,00 € más IVA.

2.- Dicho informe se traslada al Área de Fomento de la Diputación Provincial de León el 9 de Enero de 2020, con el fin de que tome las medidas oportunas en aras de preservar la seguridad de los usuarios de la carretera y de los edificios colindantes.

3.- El 27 de enero se solicita, al SAM del Consejo Comarcal informe de los servicios jurídicos con el FIN de que informen de quién es el órgano competente para acometer la actuación necesaria, y si este Ayuntamiento puede o debe intervenir en las mismas.

4.- El 12 de febrero de 2020 se reitera escrito a Diputación solicitando respuesta ante el peligro de nuevos desprendimientos.

5.- El 29 de febrero el Alcalde en funciones solicita por escrito y mediante llamada telefónica al Diputado Provincial de Fomento el corte de la carretera por prevención y para evitar posibles daños a los usuarios. Ante la negativa, y amenaza, de que no se nos ocurra cortar la vía, y que si caen piedras a la calzada, ellos se encargarán de retirarlas, el Alcalde en funciones presenta denuncia en el cuartel de la guardia civil de Puente de Domingo Flórez, solicitando el corte de la carretera para que quede constancia mayor de su solicitud.

6.- El 10 de Febrero se recibe informe jurídico del Servicio de Atención a Municipios del Consejo Comarcal que concluye que la Administración competente para ejecutar las actuaciones es la titular de la vía, Diputación Provincial, salvo que se haya producido cesión formal de la titularidad de ese tramo al Ayuntamiento, cosa que no se ha producido.

7.- Se traslada a Diputación dicho informe al no haber tenido respuesta a pesar del tiempo transcurrido.

8.- Tras el parón de la pandemia del Covid y ante el silencio de la Administración superior se decide adjudicar el 3 de Junio de 2020, con fondos propios, una actuación puntual de 8.990,30 €, según presupuesto previo, con el fin de reducir el peligro inminente sobre las personas y los bienes, la empresa encargada, una vez revisado el terreno, se retira de la obra prevista y nos indica que hay que tomar otro tipo de medidas mucho más importantes, ante el riesgo de que todo el talud se venga abajo.

Se solicita informe técnico de un ingeniero de minas y ante el costo de la intervención de nuevo por parte de este Ayuntamiento se solicita ayuda a la Diputación.



9.- *La Diputación Provincial de León nos remite su informe técnico a finales de 2020 en el cual principalmente se indica “las viviendas... (son bodegas deshabitadas) ... actúan como una barrera física, que evita que los bloques potencialmente inestables lleguen a alcanzar la carretera, por lo que esta no presentará ningún tipo de afección ante posibles caídas”*

Confirman, a su vez la necesidad de adoptar medidas de sostenimiento que garanticen la estabilidad del talud, indicando que el Ayuntamiento debería solicitar o destinar para este fin las ayudas que anualmente se conceden a los municipios a través del Servicio de Cooperación Municipal.

10.- *En posterior entrevista personal con el Presidente y el Diputado de Fomento, se mantienen en su postura de rechazar cualquier posibilidad de intervención y desde este Ayuntamiento se busca la ayuda de una empresa pizarrera que utiliza esa carretera para acceder a sus centros de trabajo en San Pedro de Trones. La empresa envía a un ingeniero que revisa la zona y propone otro tipo de actuación, compra de las bodegas afectadas y construcción de un muro de contención que impida que el posible desprendimiento llegue a la carretera y cause daños a los vehículos y personas que por ella transitan. Pero también nos indican que ellos no deberían de asumir ningún coste de esa actuación.*

La Secretaria titular en esos días nos indica que, teniendo informe negativo, el Ayuntamiento no debería destinar sus recursos para ejecutar una obra en algo que según dicho informe, y también así lo indica en el de Diputación, no es de nuestra competencia, ni existe delegación expresa del tramo de vía urbana.

Ha pasado el tiempo y vemos día a día que el peligro sigue, para nuestros vecinos, niños que en autobús vienen todos los días al Instituto del Puente, para los más de 800 trabajadores del sector de la pizarra que cada día transitan esa carretera, para los camiones que suministran consumibles y para los que transportan la pizarra elaborada, no tendrían otra vía alternativa en el caso de que se produjera el desprendimiento y se cortara la carretera, siempre con el miedo de que se produzcan daños materiales y personales que deberíamos evitar urgentemente.»

2º.- Informe jurídico emitido por el Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo:

«En relación con la consulta formulada por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez sobre cuál es el órgano competente para acometer las actuaciones necesarias en una vía de titularidad provincial, para garantizar la seguridad debido al desprendimiento de rocas, se emite el siguiente INFORME:



En su escrito, manifiesta el Sr. Alcalde, que en los taludes de una carretera provincial se han producido una serie de desprendimientos que provocaron daños en viviendas cercanas y amenaza la seguridad de la circulación vial.

Se acompaña una memoria valorada que precisa que el tramo afectado es entre los PPKK 0+040 a 0+0,090 de te carretera LE-6213. Se trata de un tramo urbano de cuya ladera se producen los desprendimientos, expresándose en la referida memoria la causa de los mismos, las medidas preventivas propuestas y el coste de la actuación a realizar, que asciende a 22.511,84 euros.

Sobre tales antecedentes, se consulta sobre el órgano competente para acometer las actuaciones necesarias y si el Ayuntamiento puede intervenir en las mismas.

Se parte de la base de que la vía pública es de titularidad provincial y que los desprendimientos se produjeron en la zona de servidumbre.

La obligación de la Administración en relación con el mantenimiento y conservación de las carreteras se encuentra recogida en el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundida de te Ley sobre tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, donde se señala que: “Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de las funciones que tengan encomendadas, podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa”.

En similares términos se expresa en artículo 139 del RD 1428/2003, por el que se aprueba el Reglamento General de circulación.

En la legislación autonómica, la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras do Castilla y León, en su artículo 19, dispone lo siguiente:

“1.- La explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección.

2.- Como regla general, la administración titular de las carreteras las explotará directamente y su utilización será gratuita para el usuario”.



Por su parte, el Reglamento de desarrollo de dicha Ley, aprobado por Decreto 45/2011 de 28 de julio, en su artículo 25.1, establece:

“1. Las operaciones de conservación y mantenimiento incluyen todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario.

Las actuaciones de defensa de la carretera incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a la de sus zonas de influencia.

Las actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera incluyen las destinadas a facilitar su utilización en las mejores condiciones de seguridad, fluidez y comodidad posibles”.

Respecto a los tramos urbanos y travesías, el artículo 37 de la Ley 10/2008 dice que las actuaciones de conservación en la zona de dominio público corresponden a la administración titular de la carretera, a excepción de las aceras (que correspondería al Ayuntamiento).

No obstante, el artículo 38 establece la posibilidad de que determinados tramos de las carreteras provinciales puedan ser cedidas al Ayuntamiento cuando tengan la consideración de tramo urbano y exista otra alternativa viaria que proporcione un mejor nivel de servicio. Dicha cesión se tramitará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento.

Obviamente, en este caso, el titular de la vía sería el Ayuntamiento por lo que a él le corresponderían las actuaciones de conservación y mantenimiento del tramo cedido.

En CONCLUSIÓN, a juicio del que suscribe y dando respuesta a lo consultado por el Sr. Alcalde, la administración competente para realizar las actuaciones necesarias para mejorar la seguridad de la carretera será la que sea titular de dicha vía que, en principio, es la Administración provincial, salvo que se haya producido la cesión formal de la titularidad de ese tramo al Ayuntamiento.

Respecto a la posibilidad de colaboración por parte del Ayuntamiento, esta será posible en la medida y con las condiciones que le permita el titular de la vía.»

3º.- Informes técnicos que constan en el expediente:

a) Informe geológico-geotécnico. Estudio de estabilización del desprendimiento producido en el Camino de San Pedro. Puente de Domingo Flórez (León), para la Excm. Diputación de León.

En este informe se incluyen las siguientes afirmaciones:



“Los desprendimientos de bloques de roca afectan de manera directa sobre una serie de edificaciones existentes en la margen derecha, hacia el inicio de dicha carretera.

Estas viviendas actúan como una barrera física, que evita que los bloques potencialmente inestables lleguen a alcanzar la carretera, por lo que ésta no presentará ningún tipo de afección ante posibles caídas.

(...)

Estas inestabilidades, de forma aislada, nunca superan los 6 a 8 m³ de volumen.

(...)

En estas condiciones, y considerando una caída de un bloque desde una altura máxima de unos 12 a 13 m, se deduce una energía potencial próxima a unos 3.000 kJ.

(...)

Del análisis realizado, sobre la base de las observaciones directas durante el reconocimiento de campo, se deduce a existencia de bloques inestables por descalce del sistema de juntos J1 y cuñas entre los sistemas de juntos J1 y J2d en las 2/3 partes más altas del frente, lo que implica te necesidad de adoptar medidas de sostenimiento con objeto de garantizar su estabilidad”.

b) Datos que se contienen en la oferta realizada por XXX, suscrita por el Dr. Ingeniero de Minas, D. XXX, a petición del Ayuntamiento para estabilizar el escarpe rocoso en la zona afectada por los desprendimientos:

“(...)

4.3. - ANTECEDENTES

Los antecedentes del presente informe son los desprendimientos rocas ocurridos el 12 de diciembre de 2019, los cuales provocaron daños en las viviendas situadas en cota inferior así como en el pavimento de la carretera.

4.4. - ESTADO ACTUAL

El estado actual del escarpe es de elevada inestabilidad, con una alta probabilidad de desprendimientos de bloques de grandes dimensiones, del orden de varias toneladas, que formalizan una gran cuña rocosa detectada en el escarpe, de unas 2000 t de peso total”.



Fotografía 1: Vista general estado actual



c) Información que se contienen en otra memoria valorada para estabilización de talud, firmada por el Ingeniero Civil, D. XXX, también a petición del Ayuntamiento:

“En la zona objeto de estudio la carretera se corresponde con un tramo urbano de la LE-6213 que discurre a media ladera. Es de indicar la existencia de viviendas en la margen derecha, entre el talud objeto del informe y la propia carretera. Según manifestaciones de la propia corporación local la zona sirvió de cantera en el pasado.

En la visita a la zona de estudio se observaron bloques caídos a pie de talud y graves daños a en las construcciones existentes en la zona. Es de indicar la existencia de un garaje cuyo tejado se ha hundido por la caída de rocas así como afecciones varias al resto de construcciones como pequeños impactos a gran velocidad de piedras de diferentes tamaños.



La zona afectada por el desprendimiento tiene una longitud de unos 40 metros y una altura de 25 metros sobre la cota de la carretera LE-6213. El talud presenta orientación norte con una pendiente prácticamente vertical. En la base de dicho talud, como ya se ha comentado, se disponen varias viviendas que ya han sido alcanzadas por diversos desprendimientos llegando a arruinar alguna de ellas.

(...)

Se pueden observar a simple vista planos inclinados lisos con aspecto fresco y grietas abiertas. Indicativos de deslizamientos planares, de roturas en cuña, vuelcos y desprendimientos recientes. Todo indica una alta probabilidad a que se produzcan nuevos desprendimientos rocosos en zonas donde existen bloques de grandes dimensiones totalmente descalzados".

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1º.- Es un hecho no controvertido que la carretera de titularidad provincial LE-6213, "De N-536 (Puente De Domingo Flórez) a San Pedro de Trones", a su paso por la localidad de Puente de Domingo Flórez, ha sufrido desprendimientos procedentes del talud de la montaña situada detrás los inmuebles ubicados en el margen derecho de la aquella.

2º.- Según consta en los documentos, aportados por el Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, *ut supra* transcritos, y suscritos por Técnicos en la materia, se constata lo siguiente:

- **"El estado actual del escarpe es de elevada inestabilidad, con una alta probabilidad de desprendimientos de bloques de grandes dimensiones, del orden de varias toneladas, que formalizan una gran cuña rocosa detectada en el escarpe, de unas 2000 t de peso total"**

- **"En la visita a la zona de estudio se observaron bloques caídos a pie de talud y graves daños a en las construcciones existentes en la zona. Es de indicar la existencia de un garaje cuyo tejado se ha hundido por la caída de rocas así como afecciones varias al resto de construcciones como pequeños impactos a gran velocidad de piedras de diferentes tamaños.**

La zona afectada por el desprendimiento tiene una longitud de unos 40 metros y una altura de 25 metros sobre la cota de la carretera LE-6213. El talud presenta orientación norte con una pendiente prácticamente vertical. En la base de dicho talud,



como ya se ha comentado, se disponen varias viviendas que ya han sido alcanzadas por diversos desprendimientos llegando a arruinar alguna de ellas.

(...)

Se pueden observar a simple vista planos inclinados lisos con aspecto fresco y grietas abiertas. Indicativos de deslizamientos planares, de roturas en cuña, vuelcos y desprendimientos recientes. **Todo indica una alta probabilidad a que se produzcan nuevos desprendimientos rocosos en zonas donde existen bloques de grandes dimensiones totalmente descalzados**".

3º.- Existe una discrepancia entre la Diputación y el Ayuntamiento de Puente Domingo Flórez sobre cuál deber ser la Administración a quién corresponde realizar las actuaciones necesarias para garantizar la seguridad vial en la carretera de titularidad provincial LE-6213, "De N-536 (Puente De Domingo Flórez) a San Pedro de Trones", a su paso por la localidad de Puente de Domingo Flórez.

Por un lado la Entidad provincial considera que "el problema existente en el talud en roca referido no es competencia de la Diputación Provincial de León como titular de la carretera LE-6213, puesto que no afecta directamente a la misma sino a unas viviendas contiguas a la vía, situadas entre ésta y el talud, además de tratarse de un tramo urbano y estar localizado fuera de la zona de dominio público de la carretera".

Por su parte la Entidad municipal considera que lo cierto es lo referido en el informe jurídico emitido por el Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo, según el que "la Administración competente para ejecutar las actuaciones es la titular de la vía, Diputación Provincial, salvo que se haya producido cesión formal de la titularidad de ese tramo al Ayuntamiento, cosa que no se ha producido".

Como se indica en el citado informe jurídico, el artículo 57.1 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece que:

"Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de las funciones que tengan encomendadas, podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".



En parecidos términos viene a pronunciarse el artículo 139 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Por su parte, como también señala el informe referido, la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León (en adelante, LCCyL), establece en su artículo 19.1 que **“La explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección”**.

Sobre que ha de entenderse por operaciones de conservación y mantenimiento, hemos de acudir a lo que dispone el artículo 25.1 del Decreto 45/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Castilla y León (en adelante, RCCYL), en el que se dispone que:

“Las operaciones de conservación y mantenimiento incluyen todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario.

Las actuaciones de defensa de la carretera incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a la de sus zonas de influencia.

Las actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera incluyen las destinadas a facilitar su utilización en las mejores condiciones de seguridad, fluidez y comodidad posibles.”

Llegados a este punto, hemos de considerar que el tramo de la vía objeto de controversia tiene la condición de travesía, con las consecuencias que más adelante señalaremos. A estos efectos la LCCyL, en su artículo 33 viene a determinar que ha de entenderse por tal,

“1. Se consideran tramos urbanos de las carreteras aquellos que discurren por suelo clasificado como urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico o territorial o, en su defecto, el que se considere como tal en la legislación urbanística aplicable en Castilla y León.

2. Se considera travesía la parte de tramo urbano en el que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles, al menos, en una de las márgenes.”



El artículo 36.3 de la misma norma, determina, en estos casos, que “*se considerará zona de dominio público exclusivamente la ocupada por la carretera y sus elementos funcionales*”, y que en el supuesto que existan aceras “*el límite de la zona de dominio público será el borde exterior de la acera más cercana a la calzada o las vías de servicio, si éstas fueran de titularidad de la administración de la que depende la carretera*”, correspondiendo, según el artículo 37, “*Las actuaciones de conservación en la zona de dominio público, definida en el artículo anterior, a excepción de las aceras si existieran, corresponden a la administración titular de la carretera*”, y que “*La conservación de las aceras y del resto de la travesía corresponde a los Ayuntamientos*”.

Tampoco debemos olvidar que 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:

“b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.”

Dentro de este contexto normativo que acabamos de considerar, **resulta que la Diputación Provincial de León está obligada al efectivo cumplimiento de los principios básicos en la gestión de sus bienes de dominio público, debiendo actuar con diligencia para garantizar que las vías de su titularidad resulten transitables, seguras y puedan ser destinadas al uso público previsto [artículo 6 b) y e)] de la LPAP), así como a realizar las operaciones de conservación y mantenimiento que “incluyen todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario”, teniendo en cuenta que las labores de defensa de la carretera “incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a la de sus zonas de influencia” (artículo 25 del RCCYL). También a ella le corresponde, como titular de la vía, “la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación” (artículo 57.1 del Real Decreto Legislativo 6/2015).**

Cuando esta Defensoría tiene la oportunidad de abordar estas cuestiones, solemos recomendar a las Diputaciones que otorguen prioridad a la hora de realizar sus inversiones, de entre todas las vías públicas de su ámbito territorial, a aquellas en que por sus características y estado, la circulación por las mismas pueda generar situaciones reales de peligro o riesgo que afecten a la seguridad vial, tanto de las personas como de



los vehículos que transitan por ellas, y que en este caso concurren, pues como afirma el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, **“el peligro sigue, para nuestros vecinos, niños que en autobús vienen todos los días al Instituto del Puente, para los más de 800 trabajadores del sector de la pizarra que cada día transitan esa carretera, para los camiones que suministran consumibles y para los que transportan la pizarra elaborada, no tendrían otra vía alternativa en el caso de que se produjera el desprendimiento y se cortara la carretera, siempre con el miedo de que se produzcan daños materiales y personales que deberíamos evitar urgentemente”**.

Es cierto que el mantenimiento de las vías es un asunto complejo, dado que la Diputación tiene muchos kilómetros para atender y los recursos son limitados.

Por ello creemos que es importante que las Diputaciones fijen su política a desarrollar en esta materia, definiendo las inversiones a efectuar y las vías de comunicación en las que se va a actuar de manera prioritaria, pero primando los criterios objetivos, debiendo considerar en primer lugar la seguridad vial, y luego otras cuestiones como la intensidad de uso y la actividad económica que se desarrolla en la zona (como parece ser el caso), y a la que estas vías sirven.

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.

De todo lo expuesto se deduce que por parte de la Administración titular de la carretera se deben adoptar las medidas necesarias para evitar que en los terrenos escarpados adyacentes a las carreteras puedan producirse desprendimientos que afecten a la vía de comunicación y a sus usuarios, lo que eventualmente puede generar daños susceptibles de tener que ser resarcidos por la Administración.

En este sentido, el Dictamen 25/2000, de 27 de enero, del Consejo de Estado, señaló que **“ello exige que la Administración viaria hubiere adoptado las medidas precautorias necesarias, a fin de garantizar niveles adecuados de seguridad viaria...”**.

También el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse, a lo largo del tiempo en numerosas ocasiones, sobre este asunto a través de sus sentencias, de las que, sin ánimo de ser exhaustivos, vamos a limitarnos a citar tres de ellas:

1ª.- La STS de fecha 30 de septiembre de 1995, recurso 675/1993, cuando en su fundamento de derecho quinto, mantiene:

“Por lo que respecta a la inexistencia de omisión o inactividad administrativa por estar debidamente señalizada la carretera con un indicador que advertía de la frecuencia



de los desprendimientos de rocas, es precisamente tal hecho indiscutido el que demuestra que, a pesar de ser frecuentes tales desprendimientos, **la Administración demandada no adoptó medida alguna para evitar la caída de las piedras sobre la calzada, puesto que con la mera indicación, para advertir a los conductores, no es suficiente para eliminar el riesgo, porque, aunque éstos se den por enterados y avisados, nada pueden hacer para eludir los efectos y consecuencias de los despeñamientos como no sea abstenerse de transitar por la carretera, lo que resulta ilógico dada la propia existencia de ésta como vía de comunicación**, y, en consecuencia, según declaramos en nuestras Sentencias de 4 de junio de 1994 (recurso de apelación 9320/91, fundamento jurídico tercero), y 3 de junio de 1995 (recurso de apelación 4108/91, fundamento jurídico tercero), existe un evidente vínculo de causalidad entre la inactividad del servicio público de carreteras, al omitir la realización de obras que evitasen la caída de las rocas sobre la calzada de la carretera (cuyas medidas son técnicamente posibles en la forma al efecto puesta en práctica en otras vías que discurren por zonas susceptibles de desprendimientos), y el resultado dañoso producido.”

2º.- La STS de fecha 28 de febrero de 1998, recurso 628/1993, se ha pronunciado, en su fundamento de derecho segundo, como sigue:

“En el caso enjuiciado, **el servicio público de carreteras**, como lo demuestra el informe técnico elaborado por los funcionarios de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Principado de Asturias, **tenía constancia de que en ese tramo de carretera existían protuberancias rocosas, de las que se habían desprendido grandes bloques** que se encontraban sueltos en la finca colindante con la carretera, de manera que, **en cumplimiento de su deber de vigilancia**, en evitación de riesgos por los previsibles rodamientos de esos bloques calcáreos, **debió la Administración requerir al propietario para que cumpliera sus obligaciones (lo que no se ha acreditado que hiciera) o, en el supuesto de que no fuesen atendidos tales requerimientos, ejecutar por sustitución lo conveniente para eliminar el mencionado riesgo además de actuar por las vías procedentes contra el infractor, sin que, como correctamente opina el representante procesal de la entidad apelante, sea legítimo que la Administración se escude en el incumplimiento de los deberes del propietario para exonerarse de su responsabilidad, ya que ésta nace precisamente de su inactividad por no vigilar y cuidar la carretera con el fin de evitar la precipitación previsible de bloques que se encuentran en equilibrio y que, dada la pendiente del terreno, cualquier contingencia puede desestabilizar, como ha sucedido.**”

3º.- La STS de fecha 31 de enero 2002, recurso 1880/1997, cuando en su fundamento de derecho segundo, declara:

“Sobre estas premisas, la Sala de instancia establece una relación de causalidad entre los daños y la actuación anormal, por deficitaria de **la Diputación General de**



Aragón, en tanto que Administración competente en materia de carreteras autonómicas como la C-136, según transferencia de funciones operada por Real Decreto 718/1984, dado que omitió la instalación en el tramo descrito de dicha carretera de sistemas de protección adecuados para impedir la caída a la calzada de piedras procedentes de la ladera continua a la misma, actuación a la que viene obligada por el artículo 58.2 del reglamento General de Carreteras, Decreto 1.073/77, de 8 de febrero EDL 1977/662 , todo ello, refleja la sentencia, pese a la frecuencia con la que se producían dichas caídas , según informe de la Guardia Civil de Tráfico y del Ayuntamiento de Sallent de Gállego.

En cuanto a la señalización, el Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos el Dictamen 273/2019 de 4 de julio) ya se ha pronunciado negando el carácter exonerante de la responsabilidad patrimonial al señalar lo siguiente: «**La señalización genérica de advertencia de peligro tipo P-26 (desprendimientos) 8 en las proximidades del lugar donde ocurrió el accidente, por sí sola no determina la exoneración de la responsabilidad administrativa.** Sobre ello cabe traer a colación lo señalado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 4 de febrero de 2000: “En cuanto a la exclusión de responsabilidad por la existencia de una debida y abundante señalización que advertía del peligro de desprendimientos, tampoco puede ser apreciada en cuanto tal, **por cuanto el servicio público del adecuado mantenimiento viario no se agota con tal medida de advertencia de peligro, sino que ha de complementarse con la de la efectiva retirada de la calzada de las rocas y piedras desprendidas,** conforme la propia Administración viene entendiendo al ordenar a sus servicios de limpieza sistemática de la carretera dos veces por semana”».

No obstante todo lo anterior, conviene considerar ahora otra cuestión de relevante interés, a la vista de que el tramo que puede resultar afectado por los desprendimientos tiene la consideración de travesía, pues el artículo 18.8 de la LCCyL determina que **“En el caso de travesías y tramos urbanos, podrán establecerse medidas e instrumentos de colaboración con los municipios afectados, a fin de compartir las cargas y servicios entre las administraciones afectadas”**, por lo que la Diputación Provincial de León podrá recabar, para la financiación de las actuaciones necesarias para eliminar el riesgo cierto de desprendimientos, la colaboración del Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, teniendo presente en todo caso que se trata de una carretera de titularidad provincial, así como las posibilidades económicas de que disponen cada una de las Administraciones.

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 la Diputación Provincial de León se articulen los mecanismos necesarios para acometer en el plazo más breve posible, que le permitan sus disponibilidades presupuestarias, las obras necesarias para evitar el peligro de desprendimiento de rocas en la carretera de titularidad provincial LE-6213 “De N-536 (Puente De Domingo Flórez) a San Pedro de Trones”, a su paso por la localidad de Puente de Domingo Flórez, en base a los argumentos expuestos en el cuerpo de esta Resolución, pudiendo recabar, si lo considera conveniente, para la financiación de esta obra la colaboración del Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez, tal y como se deduce de lo establecido en el artículo 18.8 de la LCCyL (“En el caso de travesías y tramos urbanos, podrán establecerse medidas e instrumentos de colaboración con los municipios afectados, a fin de compartir las cargas y servicios entre las administraciones afectadas”), y en los términos que se indican *ut supra*.

Le damos traslado par su conocimiento de la parte dispositiva de la resolución remitida al Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez en este mismo expediente.

Que por el Ayuntamiento de Puente de Domingo Flórez se atienda el eventual requerimiento de colaboración económica que le realice la Diputación Provincial de León para contribuir a la financiación de las actuaciones necesarias para evitar el riesgo cierto de desprendimientos que puedan afectar al tramo de la carretera de titularidad provincial LE-6213 “De N-536 (Puente De Domingo Flórez) a San Pedro de Trones”, a su paso por la localidad de Puente de Domingo Flórez, tal y como se deduce de lo dispuesto en el artículo 18.8 de la LCCyL (“En el caso de travesías y tramos urbanos, podrán establecerse medidas e instrumentos de colaboración con los municipios afectados, a fin de compartir las cargas y servicios entre las administraciones afectadas”), y en los términos que se indican *ut supra*.

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 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