



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

Asunto: Ocupación de terreno y camino público/ vallado

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 **1302/2022**, 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 creada en la localidad de XXX, perteneciente a ese Ayuntamiento, por el cierre y vallado de un camino y de otras infraestructuras públicas.

Según manifestaciones del autor de la queja, el cierre referido (ejecutado en la parte trasera y lateral de las fincas ubicadas en los números 2 y 4 de la Calle XXX) priva de su acceso a otras fincas ubicadas en la zona, además de incorporar tras el vallado otros espacios e infraestructuras públicas, como el caño de riego, las cuales tras el cierre realizado resultan inaccesibles, lo que provoca numerosos problemas y dificultades a todos los vecinos de la zona y de la localidad.

Estos hechos son conocidos por esa entidad local ante la que se han presentado solicitudes al respecto (la primera de ellas se registró con fecha XXX/2022, entrada 7417), sin que hasta el momento dichos escritos hayan sido respondidos ni se hayan adoptado por su parte medidas efectivas dirigidas al mantenimiento del uso público al que estos bienes se encuentran afectos, 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:

“Que ha sido remitido al Servicio de Asistencia a Municipios, de la Excmo. Diputación Provincial de Zamora, las denuncias presentadas por parte de D^a (...) para que se emita informe”.



Tras requerir en varias ocasiones al Ayuntamiento que nos hiciera llegar el informe evacuado por parte de los servicios técnicos de la Diputación, finalmente se recibió en esta Institución, y en el mismo consta:

“ANTECEDENTES

1. Por el solicitante que figura en el encabezado realiza se presentan escritos de denuncia al Ayuntamiento exponiendo que se están instalando postes de vallado perimetral en frente a la vivienda rural (...) y bordeando las parcelas 880, 881 etc. para cierre de propiedad, impidiendo el paso al huerto de su propiedad, que se ha estado realizando por allí durante más de 50 años para acceder y regar los huertos situados en el camino de la calle XXX, solicitando lo siguiente:

a. Respuesta por escrito si se puede cerrar esa zona (identificado en la imagen del documento anexo como zona 1) si es calle de paso, si es propia de la parcela 880 y por tanto se puede vallar o si se zona de servidumbre de paso ya que se ha utilizado como tal más de 50 años y tiene que dejar paso aunque la valle.

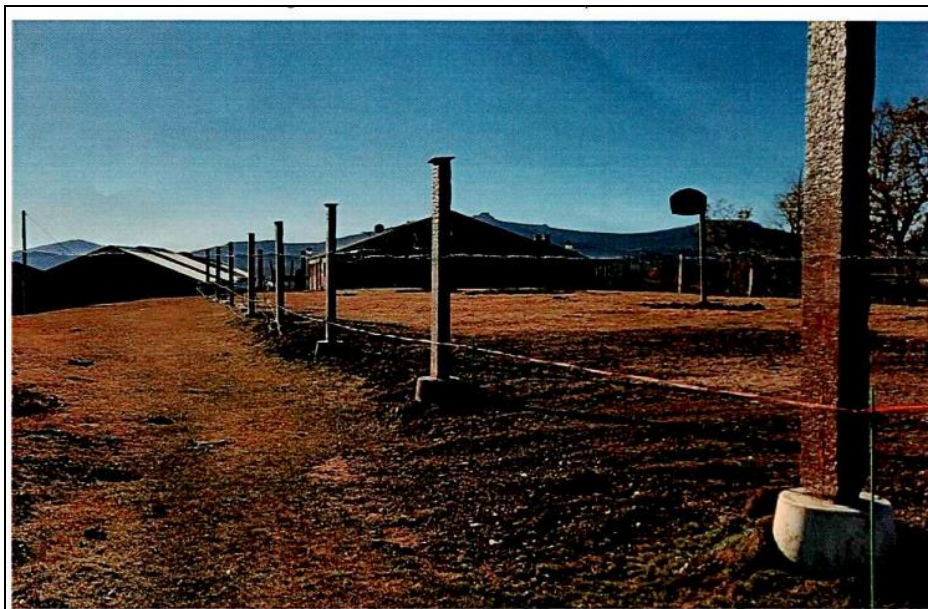
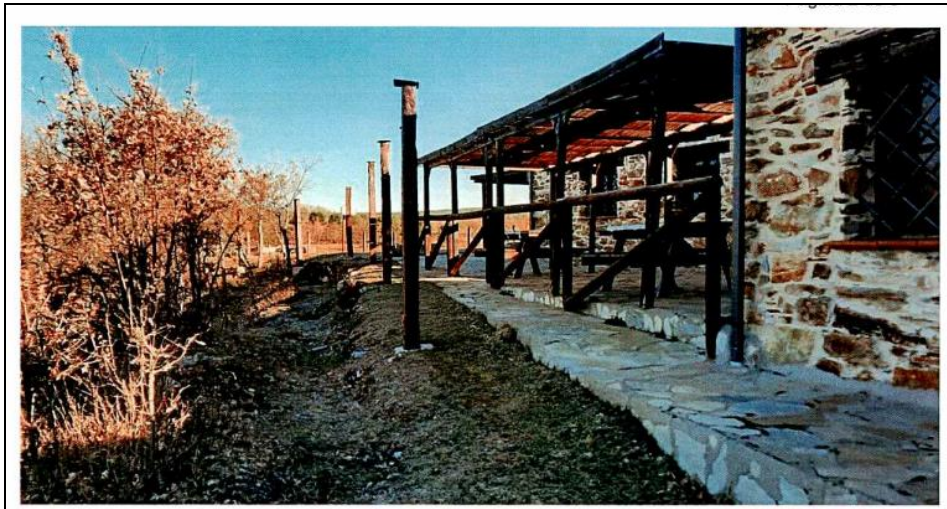


b. Paralización del vallado y la eliminación de los postes/barras en camino y suelo público, reparando los daños.

2. Por el Ayuntamiento se solicita informe al respecto.

3. De acuerdo con la providencia de la alcaldía se efectúa visita a dicho lugar con fecha 7 de febrero de 2023.

Se adjuntan fotografías realizadas durante la inspección.



CONSIDERACIONES

1. En relación a si la parcela 880 es un camino o servidumbre de paso, se hacen las siguientes observaciones:

a. El planeamiento que afecta al Municipio es un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano con Ordenanzas, por lo que resulta de aplicación el régimen de “terrenos son determinaciones de planeamiento” regulado en los artículos 66 a 74 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCYL).

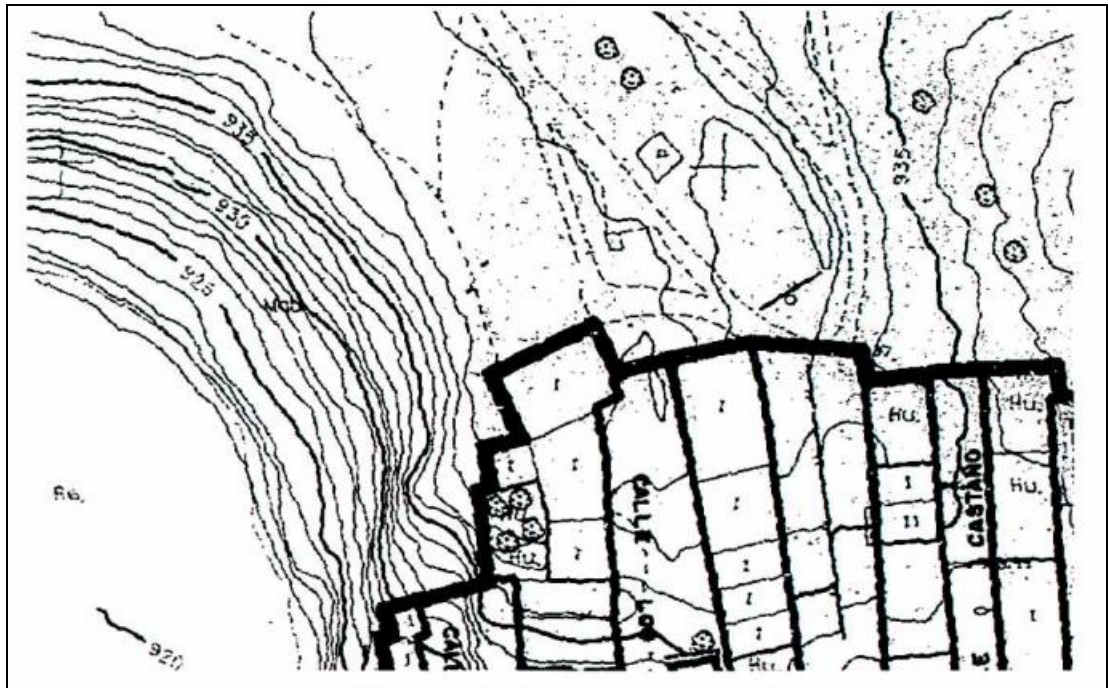
En concreto la parcela se encuentra fuera de la delimitación y, por tanto, acuerdo con la Disposición Transitoria Quinta del Decreto 45/2009 por el que se modifica el



RUCYL, se aplicará en régimen previsto para suelo rústico regulado en los artículos 72 a 74 del citado reglamento.

Así mismo serán de aplicación las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP) para la comarca “La Montaña, Sanabria”, que sitúan a la parcela en Área de Suelo No Urbanizable de Especial Protección: Áreas de Interés Ecológico, que equivale al régimen de **Suelo Rústico con Protección Natural del RUCYL**.

De acuerdo con el plano de Ordenación 1.5 del DSU, en la parcela 880 no figura ningún camino público.



Plano de Ordenación 1.5 del DSU

b. En la actualidad se tramitan Normas Urbanísticas Municipales (en adelante NUM) que cuentan con aprobación inicial de fecha XXX de 2022.

Según dicha normativa parte de la parcela se ubicaría en Suelo Rústico con Protección Natural.

De acuerdo con el plano de Ordenación 0.2.5 de las NUM, en la parcela 880 no figura ningún camino público.



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

Plano de Ordenación 0.2.5 de las NUM

c. Por otro lado, de acuerdo con la información Obtenida de la Oficina Virtual del Catastro, se comprueba que en la parcela 880, o entre esta y las casas rurales, no figura ningún camino público

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

d. Por lo tanto, de acuerdo a los planos de Ordenación del Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, los planos de Ordenación de las Normas Urbanísticas Municipales que cuentan con aprobación inicial y con la documentación obtenida en la Oficina Virtual del Catastro, se puede concluir en que en la parcela no existe ningún camino público.

Así mismo, se desconoce por el técnico que suscribe si en dicha parcela existe una servidumbre de paso constituida, al no presentarse documento alguno.

2. En relación al vallado realizado, se realizan las siguientes observaciones:

a. De acuerdo con la inspección realizada, se han colocado unos postes que imitan los travesaños de las vías del tren, así como una malla eléctrica, a lo largo de las parcelas 880, 881, 882, 883, 884, 885 y 886.

Dicho vallado se ha realizado también en la parcela comunal 865, de lo que se informa al Ayuntamiento a los efectos que proceda.

De acuerdo con el art. 314 bis del Reglamento de urbanismo de Castilla y León, dichos actos se encuentran sujetos al régimen de “declaración responsable”, regulado en los art. 314 ter y 314 quáter.

De acuerdo con los artículos citados para legitimar la ejecución de los actos solicitados, el promotor presentará una “declaración responsable” en el Ayuntamiento, acompañada de la siguiente documentación:

i. Proyecto de obras cuando sea legalmente exigible o en otro caso de una memoria que describa de forma suficiente las características del acto.



ii. *Copia de las autorizaciones que sean legalmente exigibles. Las parcelas se encuentran incluidas dentro del Parque Natural de XXX, por lo que será preceptiva la obtención de informe favorable de la Administración del Parque Natural.*

c. *Se desconoce por el técnico que suscribe si previamente a la ejecución del vallado se había presentado en el Ayuntamiento la declaración responsable, acompañado del informe favorable de la Administración del Parque Natural, y la memoria que describiera de manera suficiente las características del acto.*



En línea discontinua roja, vallado realizado en la parcela 865.



Tras la recepción del informa municipal procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de XXX (Zamora) en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Institución.

A la vista de lo informado, procede realizar las siguientes consideraciones conforme a las facultades conferidas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por Ley 11/2001 de 22 de noviembre y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La primera cuestión que debemos abordar se debe referir forzosamente **a la falta de respuesta a los escritos ciudadanos**, en concreto en este caso a los escritos cuya referencia señalamos en nuestro encabezamiento y los posteriores (XXX/2022, entrada 7417) los cuales no nos consta que hayan merecido respuesta de esa administración y ello pese a que en los mismos se viene alertando a la administración local sobre las actuaciones que se estaban realizando en este espacio y se requería información sobre la licencia o autorización concedida por esa entidad local para efectuar un cerramiento cuya existencia sobre el terreno es incontestable.

Como V.I. sabe, el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, por la que se rige esta Institución dispone que el Procurador del Común de Castilla y León, en cualquier caso, velará por que la administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, cumpliendo así lo establecido en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La administración está obligada a responder al ciudadano que acude a ella, y ha de ofrecerle una respuesta directa, rápida, exacta y legal. La obligación administrativa de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato recogido en el art. 103 de la Constitución, según el cual la administración debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho.

Por ello resulta evidente que ese Ayuntamiento debe dar el correspondiente trámite a los escritos que le presentan los ciudadanos, sin que eventualmente pueda servir de pretexto para la falta de respuesta las dificultades organizativas o de medios de la entidad local, que si bien podemos comprender, no pueden amparar conductas como la aquí analizada, suponiendo esto, de manera indudable, un funcionamiento anormal de esa Administración municipal que debe ser puesto de manifiesto por esta Defensoría.

En cuanto a la cuestión de fondo planteada en este caso, la única certeza que se extrae del informe remitido es que en el espacio controvertido (que el reclamante señala



como camino y/o acceso público) se ha efectuado un cerramiento, que ocupa parcialmente una finca de dominio público (finca comunal 865) sin que conste que dicha actuación esté amparada por licencia, ni por declaración responsable, tramitada ante esa entidad local.

Al respecto debemos indicarle que la Ley 7/2014, de 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, ha modificado la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL) incluyendo, por lo que aquí nos afecta, la sección 2ª del capítulo I del título IV que lleva por rúbrica “Declaración responsable” (arts. 105 bis, 105 ter y 105 quáter).

En concreto el artículo 105 bis c) señala que: *“1. Están sometidos al régimen de declaración responsable, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas que procedan, los siguientes actos: c) Cerramientos y vallados”*

Añade el artículo 105 quáter.1 a) de la LUCyL que el promotor deberá presentar la declaración acompañada de **proyecto** cuando sea legalmente exigible, bastando, en otro caso, **una memoria** que describa de forma suficiente las características del acto.

En cualquier caso, la sujeción al régimen de declaración responsable no impide que el acto declarado pueda ser objeto, por parte de los servicios municipales, de comprobación de los requisitos habilitantes para su ejercicio y de la adecuación de lo ejecutado a lo declarado [art. 105 quáter. 2 b) de la LUCyL].

Por otro lado, el art. 122 bis de la LUCyL (Protección de la legalidad respecto de actos sujetos a declaración responsable) establece que “Todas las referencias contenidas en este capítulo (capítulo III del título IV, arts. 111 a 122) a la licencia urbanística y sus condiciones, se entenderán hechas también a la declaración responsable y su contenido, con los mismos efectos”.

En concreto, el art. 114 de la norma citada se refiere a las obras concluidas sin licencia y, respecto a las mismas, se establece que el Ayuntamiento dispondrá la incoación de procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad.

En relación con lo expuesto, debe tenerse en cuenta, además, que corresponden al Municipio las competencias de inspección urbanística. El art. 112.1 de la LUCyL señala que son competencias de inspección urbanística **la investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos, y la propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y en su caso de restauración de la legalidad urbanística, así como de incoación de expedientes sancionadores por infracción urbanística.**



El apartado 3 señala que las actas y diligencias que se extiendan en ejercicio de las competencias de inspección urbanística tendrán naturaleza de documentos públicos y constituirán prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario.

También se refiere a la inspección urbanística el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (en adelante RUCyL), al disponer en su artículo 336.1 que corresponden al Municipio las competencias de protección de la legalidad señaladas en el artículo anterior, dentro de su término municipal (y, por lo tanto, la inspección urbanística).

Por su parte, el art. 337 del RUCyL se refiere al objeto de la inspección urbanística: la vigilancia, investigación y comprobación del cumplimiento de la normativa urbanística, y además: a) La propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y, en su caso, de restauración de la legalidad. b) La propuesta de inicio de procedimientos sancionadores a los responsables de las infracciones urbanísticas. c) El asesoramiento e información en materia de protección de la legalidad, en especial a otras Administraciones públicas y a las personas inspeccionadas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 114.1 de la LUCyL, cuando haya concluido la ejecución de algún acto que requiera licencia (o declaración responsable de obra) **sin que haya sido otorgada o sin respetar las condiciones de la misma**, el Ayuntamiento dispondrá la incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad.

En esta misma línea, el artículo 343.1 del RUCyL establece que, cuando haya concluido la ejecución de algún acto de uso del suelo que requiera licencia, pero que no esté amparado por la misma, el órgano municipal competente debe disponer: a) El inicio del procedimiento de restauración de la legalidad. b) El inicio del procedimiento sancionador de la infracción urbanística.

Se añade en el artículo 343.3 del RUCyL que *“Una vez iniciado el procedimiento de restauración de la legalidad, el órgano municipal competente debe resolverlo (...) con independencia de las sanciones que se impongan en el procedimiento sancionador”*.

Además, existen varios pronunciamientos judiciales que expresamente se refieren a dicha problemática. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 11 de septiembre de 2008 “anula la resolución administrativa impugnada en cuanto no acuerda la incoación del correspondiente expediente sancionador, a pesar de constatar la realización de obras sin la pertinente licencia”. En esta misma línea, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Albacete, de 10 de diciembre de 2007, dispone que “la decisión de la Gerencia de Urbanismo relativa a la



apertura del expediente sancionador frente a los que se siguió el expediente de legalización no tendría carácter discrecional, sino que le viene impuesta directamente por la ley”.

En este sentido se debe recordar que el art. 358 del RUCyL remite al Decreto 189/1994, de 25 de agosto, es decir, al Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyo art. 6 dispone que el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador deberá comunicar al autor de la denuncia los motivos por los que, en su caso, no procedería la iniciación del procedimiento.

Según los arts. 7 y 13 de este mismo texto reglamentario también se debe comunicar al denunciante, en su caso, la iniciación del expediente sancionador, así como la resolución del mismo, lo que conecta nuevamente con la necesaria información y respuesta que debe ofrecerse a los interesados, más concretamente en este caso, sobre el inicio y la tramitación de los referidos expedientes urbanísticos.

Le recordamos además, por si resulta de su interés, que la pasividad o inactividad de la Administración local ante las denuncias de infracciones urbanísticas puede determinar responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de sus servicios, sentido en el que se pronuncia la Sentencia de 14 de noviembre de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

En fin, cabe reiterar que ese Ayuntamiento puede acudir a la Diputación de Zamora con la finalidad de que esta le preste la asistencia y la cooperación técnica y jurídica a la que viene obligada en el marco de lo dispuesto, con carácter general, en la legislación de régimen local y, con carácter más específico para el ámbito urbanístico, en el art. 133.1 de la LUCYL y en el art. 400.2 del RUCyL:

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 facilite una respuesta expresa y motivada a los escritos presentados por los interesados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, atendiendo en adelante con celeridad y eficacia las cuestiones que los ciudadanos les planteen.

Que, en ejercicio de las facultades de inspección urbanística que corresponden a esa Corporación municipal, y una vez constatado a través del informe técnico elaborado en este caso que el cerramiento efectuado ocupa un inmueble de dominio público/comunal proceda a incoar los correspondientes



expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionador (art. 122 bis y art. 114 de la LUCyL), atendiendo en todo caso a los plazos prescriptivos vigentes.

Que por parte de ese Ayuntamiento se tenga en cuenta que puede acudir a la Diputación Provincial de Zamora para que le preste la asistencia y la cooperación técnica y jurídica a la que viene obligada en el marco de lo dispuesto, con carácter general, en la legislación de régimen local, y con carácter más específico para el ámbito urbanístico, en el artículo 133.1 de la LUCyL y en el artículo 400.2 del RUCyL.

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