



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE TUDELA DE DUERO**  
**ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Pavimentación/ Deficiencias**

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 **307/2025**, 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 existencia de posibles irregularidades en la prestación del servicio de pavimentación de vías públicas que se realiza en su municipio, en concreto en la Calle XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, esta calle se encuentra en un estado muy deficiente de conservación, ya que en alguno de sus tramos aún carece de pavimentación.

La vía, al parecer, se encuentra llena de baches y prolifera en ella la maleza dificultando la deambulación de que residen y/o transitan por la misma. Según se indica, estos hechos y circunstancia han sido puestas de manifiesto ante ese Ayuntamiento mediante escrito de fecha 22/01/2025, sin que hasta el momento se hayan adoptado medidas efectivas dirigidas a subsanar tales carencias, 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, que ha sido emitido por el Arquitecto técnico municipal sobre el estado de la Calle XXX. Sin perjuicio del deber de los propietarios de suelo urbano de costear los gastos de urbanización para regularizar las vías públicas existentes. Por otro lado nos indican que el Ayuntamiento tiene aprobada una Ordenanza fiscal reguladora de las contribuciones especiales para la financiación de este tipo de actuaciones.

En cuanto al informe técnico, en él se hace constar:

*“La calle XXX de este municipio se inicia en el Camino XXX y acaba en el mismo Camino de XXX. Tiene una longitud aproximada total de unos 450 m., de los cuales los primeros 75 m. se localizan, en su anchura total, en suelo urbano, otros 250 m. aproximadamente se localizan en suelo urbano en la mitad de su anchura prevista, y el resto en suelo rústico.*

*Aproximadamente los 75 m. primeros metros de XXX disponen de un firme de aglomerado asfáltico con anchuras de entre 5 y 7 m. aproximadamente, y el resto se encuentra en tierra. La totalidad del camino no dispone de aceras, aunque sí de alumbrado público con canalización enterrada. Después de la zona de aglomerado asfáltico, en una longitud aproximada de 20 m., existen diversos baches. El desbroce de esta zona se realiza por el Servicio de Jardinería Municipal de manera similar al resto del municipio en función de su estado y las posibilidades del servicio”.*

A la vista de lo información recabada debemos efectuar algunas consideraciones.



Como V.I. conoce, la pavimentación de las vías públicas es, como señala el artículo 26.1 a) de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local (LBRL), un servicio público de prestación obligatoria.

La técnica de los servicios básicos, tradicionalmente considerados mínimos, responde al esfuerzo del legislador por hacer llegar a todos los ciudadanos un mínimo común de prestaciones, conecta por lo tanto con los artículos 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución Española de 1978 e, incluso, resultan necesarios para garantizar el derecho a una vivienda digna (art. 47 de la Constitución Española 1978).

En este sentido, conforme señala la información municipal, esta calle, en el tramo que transcurre por suelo urbano, se encuentra solo parcialmente pavimentada. A este respecto debemos recordar el contenido de la STSJ de Castilla y León de 16 de enero de 2016, en su fundamento de derecho tercero: *“(…) Según el artículo 62.1 de la LUCyL el planeamiento urbanístico es vinculante para las administraciones públicas y para los particulares, estando los mismos obligados a cumplirlo, con mayor motivo el propio Ayuntamiento de (...) que elabora dichas NNSS de planeamiento y sobre todo porque si bien para el cumplimiento de dichas determinaciones el planeamiento no se señala un día y hora, si se prevé o deben preverse unos plazos con una duración máxima para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, como así nos lo recuerdan los artículos 21 y 44.2 b) de la LUCyL, los artículos 49, 50, 92.f), 99 y 101.2 del RUCyL, de modo que dentro de tales plazos deben cumplirse tales deberes, no solo por los particulares, sino también por el Ayuntamiento, que igualmente asume otras obligaciones y deberes urbanísticos con ocasión del planeamiento”*.

En este sentido, el artículo 20 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 de abril, (LUCyL), establece que la promoción de las actuaciones urbanísticas comporta los siguientes deberes: c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización para que las parcelas alcancen o recuperen la condición de solar, sin perjuicio del derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus entidades prestadoras, conforme a la legislación sectorial.

Y no impide esta conclusión lo establecido en el art. 26 de la Ley de Bases del Régimen Local, ya que este mandato general debe interpretarse de conformidad con los mandatos específicos y más concretos que la normativa sectorial establece, en este caso, como acabamos de ver, la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Ahora bien, relacionado con lo anterior está la gestión urbanística, es decir, el conjunto de procedimientos establecidos en esta Legislación urbanística para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, todo ello en ejecución del planeamiento urbanístico. A ello se refiere la Ley 5/1999 de Castilla y León en su art. 65 cuando establece: *“2. En suelo urbano consolidado, la gestión urbanística se efectuará mediante actuaciones aisladas, que se desarrollarán sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización, conforme al artículo 71 (...). 4. No obstante, lo dispuesto en los números anteriores, la iniciativa pública podrá efectuar actuaciones aisladas en cualquier clase de suelo, para la ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo”*

Este precepto legal debe relacionarse, a su vez, con lo dispuesto en el art. 69 relativo a las actuaciones aisladas; en su número 2 establece que la gestión de las actuaciones aisladas puede ser pública o privada. Y el art. 70.2 prevé que en las actuaciones aisladas de urbanización de gestión pública, la entidad que asuma la condición de urbanizador promueve y ejecuta la actuación como obra pública ordinaria, y la financia, según el caso, con sus propios medios o imponiendo un canon de urbanización o contribuciones especiales a los propietarios beneficiados por la actuación.



Es decir, la obligación así señalada no impide, de conformidad con la normativa expuesta, que en el ámbito de la gestión urbanística la iniciativa pueda ser pública y por vía de actuaciones aisladas, que es lo que, a juicio de esta Institución, debe llevarse a cabo en este supuesto para impulsar la completa urbanización de este vial, y ello sin perjuicio del modo en que deban asumirse los gastos que se ocasionen, ya que esa Entidad local está obligada a adoptar los instrumentos jurídicos que la legislación urbanística pone a su disposición para garantizar la efectiva ejecución del planeamiento municipal.

En relación con la necesidad de acometer, por parte de los Ayuntamientos, las mejoras en la prestación de los servicios públicos mediante la realización de las correspondientes infraestructuras, las autoridades locales deben asumir las inquietudes de los ciudadanos e, incluso, priorizar aquellas actuaciones dirigidas a solucionar las deficiencias que aquellos adviertan, máxime cuando como es el caso, se trata de la prestación de los servicios básicos y obligatorios, como el que a través de esta Defensoría se ha demandado.

Téngase en cuenta que la STSJ de Castilla y León 22 de febrero de 2012 señala que: *"(...) en la noción de servicio público van incorporados los principios de igualdad de acceso y generalidad en la prestación, de modo que allí donde exista la necesidad de servicio es el Ayuntamiento el que debe intervenir (...), por otro lado la titularidad pasiva de las obligaciones urbanísticas que corresponden a los propietarios del suelo no se equipara miméticamente con la titularidad activa del derecho de los vecinos a exigir la prestación y el establecimiento del correspondiente servicio público (...) pues ni los vecinos deben ser necesariamente propietarios del suelo, ni los vecinos titulares del derecho tienen que estar empadronados en la vía pública para la que solicitan el servicio, pues por definición el alumbrado y la pavimentación son servicios que benefician al conjunto del vecindario que transita por el casco urbano".* (El subrayado es nuestro).

En todo caso, se ha de recordar que las competencias de las administraciones locales respecto de la prestación de los servicios públicos de prestación obligatoria no son de ejercicio facultativo para la entidad local, sino de ejercicio obligatorio, y las competencias atribuidas por la LBRL son irrenunciables, debiendo ser ejercidas por los órganos que las tienen expresamente atribuidas.

Obviamente las administraciones, en el marco de su autonomía deben decidir las prioridades de actuación y las obras que deben abordarse, pero si los ciudadanos acuden a esta Procuraduría denunciando determinadas carencias, esta Institución no puede ignorarlas, dado el papel de protección y defensa de los derechos que nos atribuye la Ley y el Estatuto de Autonomía (art. 1.1º Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León). Por ello debemos resaltar la conveniencia de fijar una política de inversiones a medio y largo plazo en infraestructuras básicas en todo el ámbito territorial, definiendo los casos de intervención y las prioridades para realizar las obras, de manera los vecinos entienden las razones por las que se aprueban y ejecutan unos proyectos en lugar de otros.

Los criterios para priorizar las actuaciones respecto de la pavimentación de las vías públicas pueden centrarse en la intensidad de uso de las mismas, pero también en su situación de deterioro, en la actividad o actividades económicas, sociales o de otro tipo, y en otros criterios que se consideren oportunos, entre los que se puede tener en cuenta la ausencia absoluta de urbanización del tramo de la calle, como puede ser el caso al que se refiere la queja, independientemente de cuales hayan sido las circunstancias que hayan determinado esa situación.

Aun respetando que los recursos económicos municipales son limitados y resulta de la competencia del pleno la aprobación del presupuesto y, por ende, determinar las prioridades a tomar en consideración, hay que señalar que la habilitación del crédito presupuestario no es una condición para la existencia de un derecho, sino que, antes al contrario, la declaración del derecho de los vecinos a determinados servicios básicos municipales, como es la pavimentación de las vías públicas, determina el deber de la Corporación

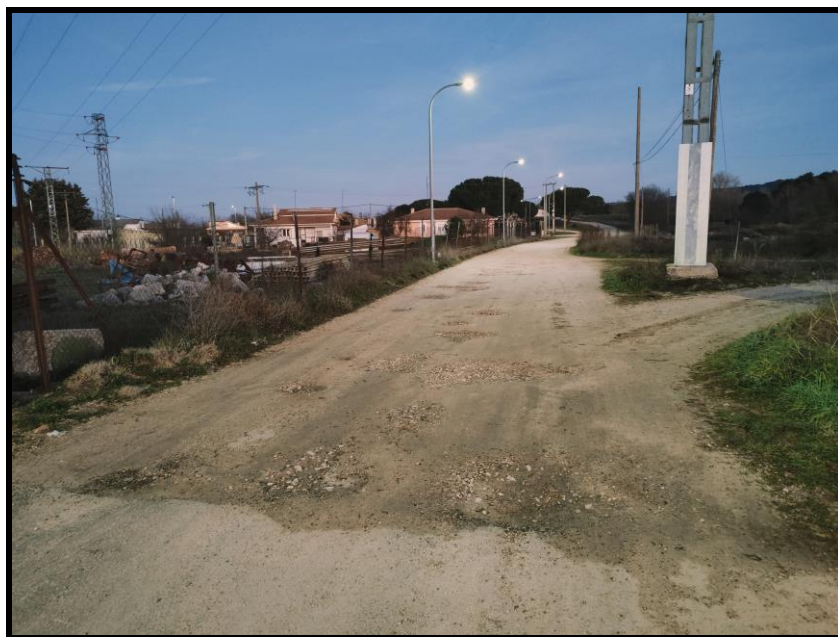


de habilitar los créditos correspondientes para sufragar el coste, de conformidad con las posibilidades que, a estos efectos, ofrecen los arts. 172 y siguientes del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales – expediente de concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito, transferencias presupuestarias, etc.-.

En estos supuestos el Tribunal Supremo, por ejemplo desde las ya antiguas Sentencias de fecha 25 de abril de 1989 y 27 de marzo de 1992, vienen argumentando que: “(...) *no es ajustado a Derecho que el presupuesto municipal contenga partidas para gastos de menor cuidado, mientras omite una consignación suficiente para el pago de créditos correspondientes a cantidades ya vencidas y líquidas que afectan a competencias obligatorias del Municipio*”.

Y lo mismo se podría mantener en los casos en los que la entidad local efectúa gastos no exigidos por el ejercicio de sus competencias o por la prestación de servicios no básicos, dejando de ejercer sus competencias o de prestar los servicios municipales obligatorios, como es la pavimentación de una vía pública.

Entretanto, no resulta ocioso recordar que esta inactividad municipal en cuanto a la efectiva pavimentación de la calle, podría originar una posible responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración, con la consiguiente obligación municipal de indemnizar los daños y perjuicios que se le pudieran irrogar a cualquier persona o vehículo que transite por dicha calle, en la que existen numerosos socavones, piedras y baches, según hemos observado a través de las imágenes que se han acompañado a esta queja, y cuyo estado no es el propio de un vial situado en suelo urbano.



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**:

**ÚNICA:** Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside, se articulen los mecanismos necesarios para agilizar la pavimentación completa (calzada y aceras) de la calle a la que se hace expresa alusión en este expediente, garantizando así la prestación integral de este servicio público en todo su ámbito territorial y la igualdad entre todos los vecinos de su municipio (artículo 14



**CE 1978), haciendo uso de los instrumentos urbanísticos o, si fuera oportuno, tributarios previstos legalmente.**

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

**NOTA IMPORTANTE:** No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I00000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).